

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO**

JOÃO LUIZ PASTE

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO E NA
CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DE
VITÓRIA - 1985 a 2014**

**VITÓRIA - ES
2018**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO**

JOÃO LUIZ PASTE

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO E NA
CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL
DE VITÓRIA - 1985 a 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dra. Clara Luiza Miranda

**VITÓRIA - ES
2018**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial do Centro de Artes da Universidade Federal do
Espírito Santo, ES, Brasil)

Paste, João Luiz, 1960-
P291p Participação social na gestão e na configuração territorial de
Vitória - 1985 a 2014 / João Luiz Paste. – 2018.
188 f. : il.

Orientador: Clara Luiza Miranda.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Gestão democrática. 2. Orçamento participativo. 3.
Administração pública. 4. Participação social. 5. Vitória (ES). I.
Miranda, Clara Luiza. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

Elaborada por Adeildo Jose Tosta – CRB-6 ES-818/O

JOÃO LUIZ PASTE

"PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO E NA CONFIGURAÇÃO
TERRITORIAL DE VITÓRIA - 1985 A 2014"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 30 de maio de 2018.

Comissão Examinadora



Profa. Dra. Clara Luiza Miranda
(orientadora – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Eneida Maria Souza Mendonça
(membro interno – PPGAU/UFES)



Prof. Dr. Marcio Pochmann
(membro externo – UNICAMP)

Em homenagem aos ativistas que lutam nas praças das cidades,
cotidianamente, por uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

AGRADECIMENTOS

Especialmente à Professora Orientadora, Dr.^a Clara Luiza Miranda, pelas contribuições, compreensão e atenção dispensadas para a finalização deste trabalho.

À Professora Dr.^a Eneida Maria Souza Mendonça e ao Professor Dr. Marcio Pochmann, membros das bancas do Exame de Qualificação e da Defesa da Dissertação.

Aos Professores das disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Nível Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo.

Aos gestores públicos que se dispuseram, através das entrevistas concedidas, a contribuir para o resgate e registro das experiências de democratização da administração de Vitória: Fernando Augusto Barros Bettarello, Irene Léia Bossois, Isabel Cristina Sampaio, Margareth Batista Saraiva Coelho e Marinely Santos Magalhães.

E às seguintes lideranças do movimento popular que atenderam prontamente aos meus pedidos para que compartilhassem seus saberes sobre o tema desta pesquisa: Álvaro Antônio dos Reis, Carlos de Souza, Geziel Nascimento, Joel Mondoni, Lourdes Sonegheti, Marcos dos Santos, Presolino Raimundo Ramos, Robson Willian Almeida da Costa e Rose Lopes.

A genealogia seria, pois, relativamente ao projeto de uma inserção dos saberes na hierarquia do poder próprio da ciência, uma espécie de empreendimento para dessujeitar os saberes históricos e torná-los livres, isto é, capazes de oposição e de luta contra a coerção de um discurso teórico unitário, formal e científico. A reativação dos saberes locais - "menores", talvez dissesse Deleuze - contra a hierarquização científica do conhecimento e seus efeitos de poder intrínsecos, esse é o projeto dessas genealogias em desordem e picadinhas. Eu diria em duas palavras o seguinte: a arqueologia seria o método próprio da análise das discursividades locais, e a genealogia, a tática que faz intervir, a partir dessas discursividades locais assim descritas, os saberes dessujeitados que daí se desprendem. Isso para reconstituir o projeto de conjunto.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)** – Aula de 7 de janeiro de 1976. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 1ª edição: 1999; 4ª tiragem: 2005.

Resumo

A cidade de Vitória vem utilizando diversos instrumentos de participação dos movimentos sociais na gestão e no controle de programas e políticas públicas locais, desde o início da década de 1980. Destacam-se a instituição de conselhos setoriais, a discussão do orçamento municipal, a constituição de câmaras técnicas e de comissões de acompanhamento de projetos, dentre outras práticas de democracia participativa. A presente pesquisa tem como tema a atuação de lideranças populares em espaços de participação na gestão local, tendo surgido da seguinte hipótese: embora existam inúmeros instrumentos de participação social, poucos são os resultados percebidos pelos ativistas dos movimentos populares. O território da pesquisa concerne ao Município de Vitória, tendo sido desenvolvida em quatro bairros, sendo três deles caracterizados pela legislação urbanística como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Três experiências democratizantes da gestão pública local foram avaliadas: o funcionamento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, cuja instituição, em 1985, demarca o início do período da pesquisa, a discussão do orçamento público e a constituição da Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra. Com o objetivo de confirmar ou rever a hipótese, utilizou-se técnica de aplicação de entrevista semiestruturada presencial. Foram entrevistados gestores públicos e lideranças e membros dos movimentos populares, moradores dos espaços urbanos selecionados. As conclusões da pesquisa apontam que são percebidos, pelos entrevistados, resultados positivos da participação social nas experiências participativas da gestão pública nela estudadas. Os líderes do movimento popular consideram que, nos últimos anos, vem ocorrendo significativa atenuação e degradação do processo de discussão do orçamento municipal e do projeto Terra, por decisão unilateral da administração municipal, ao mesmo tempo em que se observa um declínio na mobilização popular na Capital do Espírito Santo.

Palavras-chave: gestão democrática; orçamento participativo; instrumentos de participação; gestão municipal; Vitória.

ABSTRACT

The city of Vitória has been using various instruments of social movements in the management and control of local public policies and programs since the beginning of the 1980s. It is worth mentioning the establishment of sectoral councils, the discussion of the municipal budget, the constitution of technical chambers and project monitoring commissions, among other practices of participatory democracy. The present research has as its theme the performance of popular leaderships in spaces of participation in local management, having arisen from the following hypothesis: although there are numerous instruments of social participation, few are the results perceived by the activists of the popular movements. The research area concerns the Municipality of Vitória, and was developed in four neighborhoods, three of them characterized by the urban planning legislation as Special Zones of Social Interest (ZEIS). Three democratizing experiences of local public management were evaluated: the functioning of the Municipal Council of the Urban Master Plan, whose institution in 1985 marked the beginning of the period of the research, the discussion of the public budget and the constitution of the Resident Commission of Poligonal 2 of project Earth. In order to confirm or revise the hypothesis, a semi-structured face-to-face interview technique was used. Public managers and leaders and members of popular movements were interviewed, residents of the selected urban spaces. The conclusions of the research indicate that the interviewees perceive positive results of social participation in the participative experiences of public management analyzed in the study. The leaders of the popular movement consider that, in recent years, there has been significant attenuation and degradation of the process of discussion of the municipal budget and the Terra project, by unilateral decision of the municipal administration, while observing a decline in popular mobilization in the Capital of Espírito Santo.

Keywords: democratic management; participatory budgeting; instruments of participation; municipal management; Vitória.

LISTA DE FIGURAS

Estado do Espírito Santo e Região Metropolitana da Grande Vitória	23
Imagem aérea do município de Vitória	23
Município de Vitória e divisão dos bairros e Regiões Administrativas	25
Delimitação e localização do bairro Jardim Camburi	26
Delimitação da Poligonal 2	27
Cronologia da implantação de aterros marítimos - ampliação do território de Vitória	60
Plenária do orçamento participativo da Regional 1 (2011)	92
Vista geral do bairro Jardim Camburi	104
Localização e delimitação das poligonais do Projeto Terra	108
Vista panorâmica da Poligonal 2	109
Projeto Terra – oficina na Poligonal 2	112
Reunião da Comissão de Moradores da Poligonal 2	113

LISTA DE SIGLAS

APTA – ASSOCIAÇÃO DE PROGRAMAS EM TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS
BANDES - BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO
BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CAJUN – PROJETO CAMINHANDO JUNTOS
CECOPES – CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR COM JOÃO BATISTA
CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
CEGEPE – COORDENAÇÃO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS
CESAN – COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO
CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
CMPDU – CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR URBANO
CODES - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO
COMDUSA - COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO S.A
COPI - COMISSÃO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO DA GRANDE VITÓRIA,
CPV – CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA
CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
DRP – DIAGNÓSTICO RURAL PARTICIPATIVO/DIAGNÓSTICO RÁPIDO PARTICIPATIVO
EMCAPA - EMPRESA CAPIXABA DE PESQUISA E AGROPECUÁRIA
ESCELSA – ESPÍRITO SANTO CENTRAIS ELÉTRICAS
FAMOPES – FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E MOVIMENTOS POPULARES DO ESPÍRITO SANTO
FIPLAN - FUNDO DE FINANCIAMENTO DE PLANOS INTEGRADOS
IAB -INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL
IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
LOM – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO
LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL
ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OP – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

PAITT – PLANO DE AÇÃO IMDEIATA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE
PDI - PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA MICRO-REGIÃO DE VITÓRIA
PDLI - PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO
PDRI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO
PDU – PLANO DIRETOR URBANO
PEE – PLANO DE ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO
PMV – PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PNB – PRODUTO NACIONAL BRUTO
PRE - PROGRAMA DE REAPARELHAMENTO ESTRUTURAL
PSI – PLANO DE SANEAMENTO INTEGRADO
PTS – PLANO DE TRABALHO SOCIAL
PTTS – PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DE TRABALHO SOCIAL EM INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
RFJSN – REVISTA DA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES
RIU - RELATÓRIO DE IMPACTO URBANO
RMGV – REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA
SEDEC – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE
SEE -SOCIEDADE ESPIRITOSSANTENSE DE ENGENHEIROS
SEMAS – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SEMOB - SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS
SERFHAU - SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO
SINDICON E SINDUSCON - SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TELEST – TELECOMUNICAÇÕES
UFES – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
ZE – ZONAS ESPECIAS DO PDU
ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL
ZIP – ZONA DE INTERVENÇÃO PÚBLICA PRIORITÁRIA DO PDU
ZN – ZONA NATURAL
ZR – ZONAS RESIDENCIAS DO PDU
ZRE – ZONA RESIDENCIAL ESPECIAL DO PDU

SUMÁRIO

Capítulo 1. Introdução	15
1.1. Justificativa	16
1.2. Tema, hipótese, objeto, objetivos e aspectos iniciais da metodologia da Pesquisa	28
1.2.1. Acerca da escolha do tema da Pesquisa	34
1.3. Estrutura e composição do trabalho	36
Capítulo 2. Democracia e Gestão Participativa – breve revisão e registros da bibliografia consultada	38
2.1. Democracia participativa e democracia representativa	50
2.2. O município e os instrumentos da democratização da gestão local	52
Capítulo 3: O Território, o Cidadão e a Participação Social	57
3.1. O território e suas frações	58
3.1.1. Instrumentos institucionais da configuração do território urbano	62
3.1.2. O Plano Diretor Urbano de Vitória	67
3.2. O ator social: o cidadão e os movimentos e organizações populares	75
3.2.1. O ator social na democracia participativa – reconstituição dos movimentos sociais locais	75

3.3. Instrumentos institucionais de participação social na gestão e configuração de espaços urbanos em Vitória	81
3.3.1. Orçamento participativo: discussão de parcelas do orçamento público	81
3.3.2. O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano	98
3.3.3. O Projeto Terra – a Comissão de Moradores, gestora do plano de desenvolvimento local integrado	105
3.4. Experiências antecedentes de discussão do orçamento municipal e de urbanização de assentamentos precários	114
3.4.1. Discussão do orçamento municipal em Vila Velha	115
3.4.2. Urbanização da região da Grande São Pedro em Vitória	117
Capítulo 4. Caracterização da Participação Popular na Configuração de Espaços Urbanos em Vitória	121
4.1. Procedimentos metodológicos e descrição dos elementos da Pesquisa	122
4.2. Perfil dos atores sociais pesquisados	125
4.3. Resultados da Pesquisa Empírica	126
Capítulo 5. Pelo Fortalecimento das Experiências de Democracia Participativa	153
Referências Bibliográficas	162
ANEXOS	170

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto a participação social na gestão de políticas públicas de âmbito local, pretendendo avaliar notadamente os processos e os resultados da participação popular na gestão e na configuração territorial de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. O intervalo investigado inicia-se em 1985, com a vigência da Lei Municipal nº 3.154/1984, que instituiu o primeiro Plano Diretor Urbano da cidade, avançando por um período de trinta anos e finalizando-se em 2014.

Neste estudo, 'gestão' adquire sentido mais amplo, englobando etapas distintas do planejamento e da administração operacional, entendido o primeiro como o processamento de todas as ações a serem implementadas na tentativa de formular previsões o mais aproximado possível da maneira como determinado fenômeno evolui ao longo do tempo e de agir preventivamente, visando obter o máximo benefício ou reduzindo a incidência de problemas decorrentes de tal evolução.

Assim é que gestão assume o significado de algo relacionado ao tempo e ao modo como tal coisa é administrada, segundo as condições então existentes, visando alcançar determinados objetivos pré-estabelecidos, ao mesmo tempo em que elabora novos planos. Dessa forma, as etapas - planejar e administrar - são termos que se conectam como atividades complementares, não havendo relação de hierarquia entre ambos. E a operação passa é vista como a ação, a administração no tempo presente daquilo que se planejou no passado.

O ato de planejar, na administração pública, como de resto em qualquer organização, quando se utiliza de técnicas adequadas, é visto como processo essencial para o desenvolvimento, para a realização de mudanças desejáveis e dirigidas e para a obtenção de estágios de qualidade de vida superiores àqueles existentes no tempo em que foi elaborado. O planejamento pertence ao âmbito da política e, dessa maneira, interessa a toda a sociedade, a todos os cidadãos, e não é neutro (SOUZA, 2006).

Por essa via, o planejamento mostra-se e faz-se *práxis*, na qualidade de prática humana claramente política e que, ainda por cima – de um ponto de vista autonomista, mas também no contexto da *pólis* radicalmente democrática da

Antiguidade -, visa, explicitamente, contribuir para a autonomia dos homens e mulheres, por meio de uma melhor qualidade de vida e uma maior justiça social na cidade (SOUZA, 2006, p.169).

Aplicado aos espaços urbanos, planejar conformou-se como mecanismo necessário para a solução de problemas decorrentes do crescimento das cidades, para a busca do bem-estar das populações e para fazer frente à complexidade da moderna economia. Embora identificado por muitos como sendo processo de intervenção do Estado e de seus profissionais na sociedade, o planejamento é ato singular de governo. No entanto, críticas foram necessárias aos modos de utilização dos sistemas de planejamento estruturados e difundidos no século XIX, a partir da Europa Ocidental. Neles, planejar era defendido como instrumento capaz de levar todos os lugares e países aos mesmos níveis de desenvolvimento, independentemente das condições e de aspectos culturais específicos aos quais estivessem submetidos (ESCOBAR, 2000).

Desenvolvimento, aqui, será tratado como “processo de mudança para melhor” que, quando aplicado ao desenvolvimento urbano, traduz-se no “desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade.” Inclui as dimensões econômicas, políticas, culturais e espaciais desse ambiente. Diferencia-se, portanto, de uma interpretação usual que o define como sinônimo de desenvolvimento econômico, visto que este - o desenvolvimento econômico - na sua forma hegemônica, pode trazer degradação ambiental, desemprego, aumento da xenofobia, concomitantemente à geração de novas pobreza em outros lugares ou países (SOUZA, 2000).

1.1. Justificativa

No Brasil, a participação social na gestão pública – no planejamento e na administração - deve ser vista como fenômeno tardio e muito dependente de períodos de governos não autoritários e/ou conservadores, tanto no plano nacional como também em nível local. Ao analisar o histórico de governos da República Brasileira verifica-se que, dos 125 anos transcorridos entre 1889 e 2014, podem ser considerados como períodos de exercício de cidadania e de obtenção de direitos

políticos¹ três intervalos distintos, entremeados por períodos submetidos a governos ditatoriais. Ainda que cada um deles tenham características próprias, neles ocorreu o exercício da cidadania política.

Marques de Saes (2001) identifica e classifica esses períodos democráticos como democracia oligárquica, no intervalo entre 1894 e 1930, democracia nacional-populista, entre 1937 e 1964, e como regime democrático-constitucional, a partir de 1988. Dentre os três intervalos, acentua-se o período compreendido entre 1988 e 2014, coincidente com o período da presente pesquisa.

Em meados do século XX, amplos setores ideológicos passaram a reconhecer que a participação direta da população na gestão pública não trazia riscos ou representava entraves para a realização de seus projetos. Organismos multilaterais, governos e especialistas passaram a considerar positivo o envolvimento das populações-alvo de políticas de desenvolvimento, embasados em especulações e nos resultados de estudos então realizados. As conclusões desses estudos vinculavam fracassos de políticas públicas - e mesmo a ampliação de desigualdades na distribuição dos ganhos de grandes projetos - à ausência das pessoas potencialmente beneficiárias nas fases sequenciais do desenho, da formulação e de sua execução (RAHNEMA, 2000).

¹ Marques de Saes propõe uma revisão crítica do conceito liberal contemporâneo de cidadania política proposto por Thomas H. Marshall (Cidadania, classe social e status), pelo qual “a cidadania política na sociedade industrial moderna ou contemporânea [...] designa a participação do povo no exercício do poder político”, que se concretiza como exercício efetivo no direito de escolher os seus governantes - direito garantido por processo eleitoral autêntico e por instituições judiciárias independentes, que resulta em governantes que governem sob a presença de parlamentos fortes e participantes na tomada das grandes decisões nacionais. Esse autor avalia que no Brasil não se verifica o padrão clássico de evolução da cidadania, com a obtenção de liberdades civis elementares seguida dos direitos políticos, culminando com a aquisição de direitos sociais no século XX, tendo em vista os constantes “*avanços*” e “*atrasos*”. E aponta, como causa, o caráter retardatário, dependente e conseqüentemente acelerado do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, alinhado “à rapidez com que ocorreram sucessivas redefinições da hegemonia política” das classes dominantes (Marques de Saes, 2001, p. 380, p. 407/8). Esse autor afirma que desde o início da República foram verificadas restrições à cidadania política visto que havia a interdição do voto dos analfabetos desde a lei imperial de 1881, que perdurou até a promulgação da Constituição Federal de 1988; a exclusão das mulheres, que passaram a votar somente a partir de 1935, com as mudanças do Código Eleitoral de 1932; a constituição da justiça eleitoral e a imposição do voto secreto deu-se somente na Constituição Federal de 1934; as práticas coronelísticas rurais e o clientelismo urbano vigorou durante a Primeira República, comprometendo o direito ao voto; e a supressão e/ou restrições dos direitos políticos no Estado Novo e no período do regime militar (Marques de Saes, 2001).

No caso brasileiro, a eleição de um presidente civil pelo Colégio Eleitoral composto pelo Congresso Nacional, em 1º de fevereiro de 1985², demarcou o encerramento do ciclo de governos autoritários iniciados com o golpe militar de 1964.³ O Colégio Eleitoral elegeu Tancredo de Almeida Neves⁴ como Presidente da República, tendo José Sarney como Vice-Presidente.

As décadas de 1980 e 1990 podem ser caracterizadas pelo fenômeno da democratização em parcela expressiva de países da América Latina e do Leste Europeu. Somado aos processos similares ocorridos em outros territórios que superaram a condição de colônias, principalmente no continente africano e no leste asiático, formou-se um significativo ciclo de democratização de alcance global (PAIM, 2010).

No caso brasileiro, no decurso da transição da ditadura para o Estado democrático, instalou-se, em 1º de fevereiro de 1987, uma Assembleia Nacional Constituinte, não exclusiva, composta pelos congressistas eleitos em 1986. Além do exercício das atividades parlamentares ordinárias, essa Assembleia elaborou, entre 1º de fevereiro de 1987 e 22 de setembro de 1988, a nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988.

O processo constituinte, embora conduzido sob influência de representantes de segmentos conservadores da sociedade brasileira⁵, resultou em significativos

² A linha do tempo traçada para esta pesquisa não está vinculada ao encerramento da ditadura militar instalada em 1964, embora busque assimilar os efeitos desses episódios nas maneiras de reorganização e de atuação dos movimentos populares urbanos.

³ Paradoxalmente, decorridos apenas 30 anos, nesta segunda década do século XXI passamos a assistir diversos processos políticos que põem em xeque as possibilidades de aprofundamento da democratização na gestão pública - no Brasil e em diversos outros países -, os quais não serão aqui tratados, embora reconheça-se os impactos desses processos no tema abordado nesta pesquisa.

⁴ Nas vésperas de sua posse, Tancredo Neves foi acometido por grave doença, levando-o à morte em 21 de abril de 1985. José Sarney, até então em exercício interino, foi empossado e cumpriu o mandato de Presidente da República.

⁵ Na Constituinte houve o predomínio do Centro Democrático, formado pelo PMDB, PFL, PTB e PDS, além de partidos menores. Do Centro Democrático formou-se o “Centrão”, “sendo integrado basicamente por parlamentares mais estritamente vinculados ao regime autoritário anterior, assim como a segmentos empresariais, tanto urbanos como rurais”. Por isso, o autor afirma que “permanece um desafio reconstituir os mecanismos pelos quais o “Centrão” se desagregou logo após a Constituinte, embora o espectro do *slogan* fundamental pelo qual ficou conhecido (o famoso “é dando que se recebe”), continue rondando o sistema político brasileiro e a qualidade de sua democracia.” Ver: *Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão”*, de Daniel Marcelino, Sérgio Braga e Luiz Domingos. (PDF)

avanços relativamente à participação de movimentos sociais na gestão pública. A reivindicação por maior participação da sociedade civil, manifestada desde a instalação da Assembleia Constituinte, obteve sucesso com a inclusão da garantia de apresentação de propostas de iniciativa popular no próprio Regimento Interno da Constituinte (ROCHA, 2008).

Sob o ponto de vista da institucionalização da participação social⁶, pode ser considerado um marco a redação do Artigo 1º, Parágrafo único da Constituição Cidadã do Brasil, que afirma que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (BRASIL, 1988).

O conteúdo desse dispositivo tem forte significado, principalmente ao ser considerado o estágio ainda incipiente de transição de um regime autoritário, a construção de um estado democrático e as condições políticas, sociais e econômicas vigentes naquele período, bastante comprometidas e incapazes de suportarem todas as novas demandas agregadas à pauta brasileira. Sob esse aspecto, emergiam as demandas e necessidades que se manifestavam no ambiente urbano extremamente conflituoso das periferias das cidades, agravadas pelo crescimento populacional em índices não vistos até então (ROCHA, 2008).

A abertura política avançou sob mobilização de distintos setores da sociedade, resultando numa nova Constituição reconhecidamente avançada. Mecanismos de participação da sociedade na vida do Estado e no processo decisório federal e local foram institucionalizados na "Constituição Cidadã".

Ao tratar da Política Urbana, o Capítulo 2 dessa Carta Magna refletiu o acúmulo da mobilização dos movimentos sociais urbanos que ressurgiram em meados da década de 1970. Na avaliação de Maricato (2014), o fortalecimento dos processos de lutas urbanas deu-se a partir do Movimento Contra a Carestia⁷, que desafiava os

⁶ A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu inúmeros sistemas de gestão democrática na Administração Pública, cabendo citar: planejamento municipal participativo com associações representativas - Art. 29, XII; organização e gestão pública - Art. 37, parágrafo 3º; gestão democrática na educação - Art. 206, VI; gestão da seguridade social, com participação de governos, trabalhadores, empresários e aposentados - art.114. (Ver: ROCHA, 2008).

⁷ A atuação de trabalhadores, donas de casa e estudantes ganhava força com suas reivindicações

governos do regime ditatorial e reclamava por melhores condições de vida (MARICATO, 2014).

Dentre os avanços da participação popular que resultaram em preceitos constitucionais, destacam-se aqueles relacionados ao objeto desta pesquisa. Rocha, 2008, anota que "a luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em Capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas" (ROCHA, 2008, p. 136/7). Embora não tenha sido fundado um sistema articulado, aquelas demandas levaram à instituição de mecanismos de gestão compartilhada de políticas urbanas, principalmente nos governos locais dos municípios brasileiros.

A regulamentação do citado capítulo, mediante o estabelecimento de marcos legais sólidos e abrangentes, deu-se somente com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, após tramitação no Congresso Nacional por longos doze anos. Outros instrumentos administrativos e executivos de políticas alinhadas com tais demandas surgiram a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e com um conjunto de programas federais voltados para as necessidades das cidades e das aglomerações urbanas.

Com o Estatuto da Cidade - surgido quando concepções neoliberais já alcançavam predomínio, impondo-se inclusive na maneira de administrar as cidades – os governos locais passassem a contar com inúmeros instrumentos legais, alinhados aos princípios contidos na Constituição Federal de 1988. Embora tardios - considerado o ciclo brasileiro da expansão urbana - os mecanismos do Estatuto da Cidade devem ser vistos como ferramentas adequadas para a execução de políticas regulatórias do solo urbano e que possibilitam ampliar o acesso da população aos

por alimentação mais barata, melhores condições de moradia, transportes, serviços públicos de saneamento etc. O Movimento Contra a Carestia (Movimento do Custo de Vida) expunha as contradições e questionava os resultados do "milagre econômico brasileiro". O governo militar reagia com truculência. Além do Movimento Contra a Carestia, há exemplos locais de organização e mobilização social, como o Movimento Comunitário de São Pedro, que tinha como instrumento o Jornal Grito do Povo, e ações coordenadas pela Comissão de Direito à Moradia da Arquidiocese de Vitória, com a defesa de ações relacionadas ao planejamento urbano e política habitacional de caráter social. Ver: <http://movimentossociaisde1970.blogspot.com.br/2013/09/movimento-contra-carestia.html>

serviços públicos.

Essa legislação alinha-se à pauta dos movimentos sociais, que se manifestaram antes e durante a Constituinte, passado a reconhecer que o direito à cidade e seu usufruto devem ser também dados aos cidadãos colocados à margem dos ganhos da urbanização até então observada.

Ao avaliar os novos mecanismos de gestão das cidades e o potencial reformador nele contido, Ribeiro (2007) afirma que “à dinâmica urbana fundada na acumulação privada de riqueza patrimonial contrapõe-se a utopia da cidade como valor de uso socialmente necessário à realização das necessidades e aspirações civilizatórias e emancipatórias,” estando, portanto, alinhados com as formulações mobilizadoras das décadas de 1970 e 1980, com seus “ideais de justiça distributivas e democracia participativa” (RIBEIRO, 2007, p. 26).

O Ator Social

Experiências pontuais de democratização da gestão pública foram observadas anteriormente⁸ à Constituição Federal de 1988, portanto não dependentes da institucionalização de espaços de participação popular, mas decorrentes de concessões do poder local e/ou de conquistas de organizações da sociedade civil.

Ao apresentarem suas demandas, as entidades constituem-se em atores sociais, reconhecidos como tal quando se tornam grupos autônomos que integram um sistema político, com capacidade reflexiva e que buscam interferir na mobilização e na transformação de uma realidade, a partir da construção de estratégias de ação, em linha e concomitante - ou não - com as ações da administração pública (FERREIRA, 2016).

Aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles são atribuídas capacidades e intenções. Ao falarmos em atores, estamos nos referindo a jogos de poder, relações de força que põem em disputa conhecimento e estratégias, que constroem encadeamentos sociais e políticos (FERREIRA, 2016, p.10).

⁸ Este trabalho, na seção 3.4.1, avalia experiência singular, de discussão do orçamento público, ocorrida em Vila Velha, ES, entre 1983 e 1986, na administração do Prefeito Vasco Alves.

A prática de democracia participativa é dependente da existência dos atores sociais, de determinados níveis de conscientização e de mobilização, mas, também de condições da própria administração pública, da qual são exigidas coerência política, organização e condições financeiras. Os atores constituem-se, dessa maneira, como organizações que se formam para atuarem no campo da política, com objetivos explícitos, buscando a obtenção de meios para participarem do exercício do poder ou, ao menos, influenciar na divisão e na forma de exercício do poder (SOUZA, 2006; WEBER, 2016).

Souza (2006), afirma que, nas sociedades capitalistas, o aparelho de Estado nunca é neutro, predominando alinhamento com os interesses das classes dominantes. Nesse ambiente, as relações da sociedade civil com o Estado nem sempre são pacíficas.

E como enfrentar a máquina do Estado? Organizações da sociedade civil são importantes, desde que independentes, respeitadas pelo Estado, sendo comum, natural, haver certa tensão nessa relação, o que é saudável, mesmo quando o Estado se mostra mais aberto à participação popular, com práticas de democracia, com transparência em suas ações (SOUZA, 2006, p. 117).

Espaços urbanos e instrumentos de participação social

A Cidade de Vitória é a capital do Estado do Espírito Santo e o polo central da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). A RMGV foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, sendo constituída pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

O território do Município é formado por uma ilha principal, a Ilha de Vitória, onde estão localizados os centros administrativos da Cidade e do Estado, e por uma porção continental, além de outras 34 (trinta e quatro) pequenas ilhas (www.vitoria.es.gov.br).

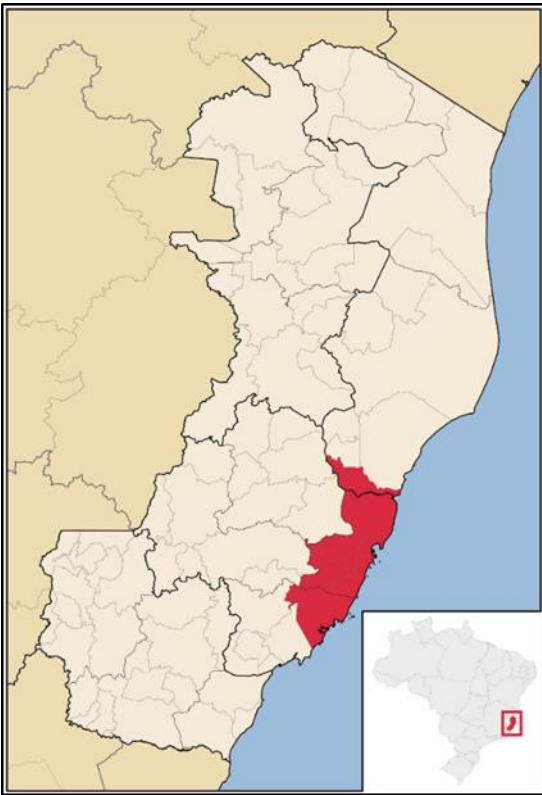


Figura 1. Estado do Espírito Santo e Região Metropolitana da Grande Vitória
 Fonte: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas>



Figura 2. Imagem aérea do município de Vitória.
 Fonte: <http://legado.vitoria.es.gov.br/baiadevitoria/imagens>

O perímetro urbano corresponde à totalidade do território municipal. Cerca de 40% da Ilha de Vitória é coberta por morros, que formam o Maciço Central, cujas encostas abrigam inúmeros bairros originados, em sua maioria, de ocupações irregulares. A população⁹ da cidade é de 363.140 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas para 2017 (www.vitoria.es.gov.br).

Quanto à gestão da cidade, Vitória passou a experimentar processos de participação social institucionalizados desde o início da década de 80 do último século, quando se deu a elaboração do primeiro Plano Diretor Urbano e o surgimento de conselhos gestores de políticas setoriais. Mais tarde, no final daquela década, surgiram as experiências e práticas relacionadas à discussão do orçamento público e a expansão dos conselhos gestores de políticas públicas, com graus crescentes de autonomia e a presença ampliada de representantes da sociedade civil (SILVA, 2009).

No mesmo período, a administração deu início a programas de urbanização de favelas. Os resultados da experiência desenvolvida na região da Grande São Pedro¹⁰ - localizada às margens da Baía de Vitória, em sua porção noroeste – motivaram outras iniciativas e contribuíram para a formulação e estruturação do projeto Terra¹¹. Os projetos, realizados com a presença de representantes das populações envolvidas e de entidades organizadas, além do envolvimento de diversos setores da administração pública, compõem experiências de gestão democráticas (SILVA e CARLOS, 2006).

Esta pesquisa debruça-se sobre dois espaços urbanos e sobre três instrumentos de democratização da gestão municipal. Como locais de investigações da pesquisa foram selecionados o bairro Jardim Camburi (Figura 4), originário de loteamentos formais localizados na parte continental da cidade, e a Poligonal 2 do projeto Terra¹²

⁹ Sobre o crescimento populacional da Vitória nas últimas décadas, ver Nota 26.

¹⁰ A experiência da urbanização da região da Grande São Pedro encontra-se descrita na seção 3.4.2 deste trabalho.

¹¹ Informações e avaliações sobre o projeto Terra compõem a seção 3.3.3 deste trabalho.

¹² Descrição e caracterização da Poligonal 2 e a descrição do modelo institucional de gestão do Projeto Terra, atualizado e utilizado a partir de 2008, encontram-se na seção 3.3.3 e no ANEXO 2 deste relatório.

(Figura 5) constituída pelos bairros Cruzamento, Forte São João (porção localizada na encosta de morro) e Romão.¹³

Quanto aos instrumentos democratizadores da gestão local, a pesquisa avaliou as experiências de discussão do orçamento participativo nos dois espaços urbanos relacionados e, paralelamente e respectivamente, da instituição e funcionamento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), para o primeiro espaço de pesquisa (bairro Jardim Camburi), e da constituição e atuação da Comissão de Moradores para a elaboração e acompanhamento do Plano de Intervenção e do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) da Poligonal 2 do projeto Terra, para esse segundo local de pesquisa.

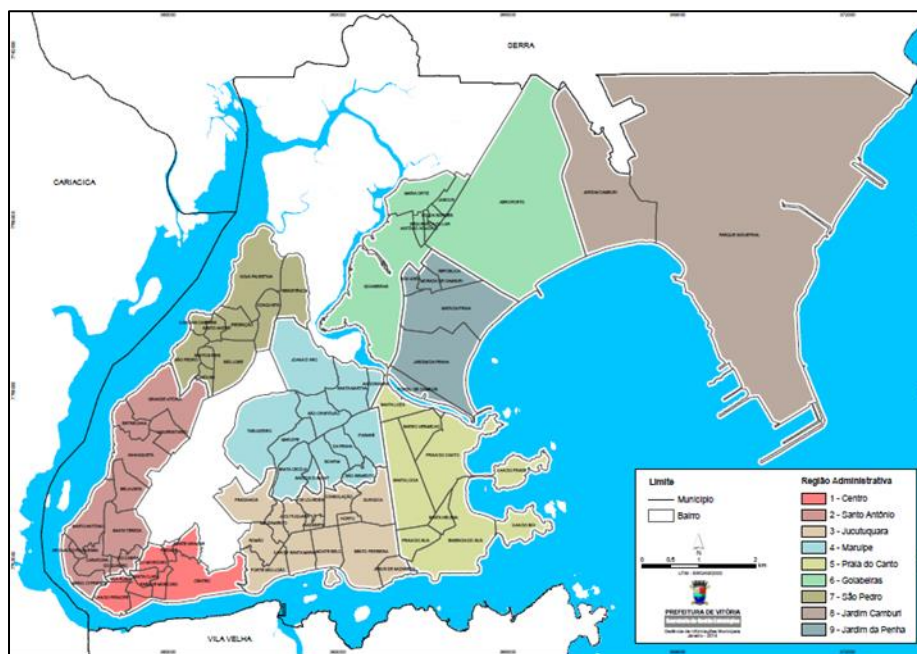


Figura 3. Município de Vitória e divisão dos bairros e Regiões Administrativas
Fonte: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/mapa_bairros/limite_bairros.pdf

A capital do Espírito Santo conforma-se como uma cidade com significativo grau de desenvolvimento, resultando de políticas implementadas e aperfeiçoadas tanto pelo Governo do Estado quanto pela administração local. Essa conjugação de esforços

¹³ O Capítulo 3 trata dos espaços urbanos nos quais a pesquisa foi desenvolvida. O ANEXO 3 contém indicadores municipais e dados socioeconômicos e urbanísticos dos bairros/espacos da pesquisa.

resultou em benefícios para considerável parcela da população¹⁴, que pôde ocupar locais dotados de infraestrutura adequada (PMV, 2003; PMV, 2013).



Figura 4. Delimitação e localização do bairro Jardim Camburi

Fonte: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/dados/Bairros_2012/jardim_camburi.pdf

O bairro Jardim Camburi, como espaço da investigação proposta, é parte de uma cidade que se quer reconhecida por dispor de condições de se inserir no sistema urbano global, que se pretende preparada para atrair fluxos de capitais, capaz, desenvolvida e competitiva. Sua ocupação alinha-se aos conceitos da cidade formal, dotado de infraestrutura, podendo ser considerada como parcela da cidade com desenvolvimento socioespacial. Souza (2008), avalia que as regiões assim

¹⁴ Merecem ser destacados alguns indicadores de Vitória: i. Primeira capital em qualidade de vida (Associação Pro Teste/São Paulo (2012)); ii. Dados de 2010 indicam Vitória como a capital brasileira com o segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil/2013; iii. Segunda capital em excelência em gestão fiscal (IFGF/Firjan) e terceira capital em desenvolvimento municipal (IFDM/Firjan); iv. Terceiro município mais rico do Brasil (FGV); v. Cidade com melhor investimento per capita do Sudeste (Anuário Multi Cidades). Fontes: PMV/SEGES (2013); ASSUNÇÃO (2012).

urbanizadas, conformam-se pelos negócios que seus diferenciais e atrativos possibilitam, ao mesmo tempo em que se ficam sujeitas aos interesses do capital especulativo e da mercantilização das cidades (SOUZA, 2008).

O segundo espaço de pesquisa, a Poligonal 2 do projeto Terra, constitui-se de bairros localizados nas encostas íngremes de morros contíguas ao centro histórico da cidade. Sua ocupação, ao longo de décadas, deu-se de maneira espontânea, informal e à sombra das normas urbanísticas. Conformam-se como sequela e produto da segregação urbana, que atende à parcela da população que não dispunha das condições financeiras para adquirir bens de capitais oferecidos pelo mercado formal. Surgiu da concentração de frações da população urbana sujeitadas às vulnerabilidades sociais de todas as formas, crescentes pela carência ou pela ausência do Estado, ao mesmo tempo em que se manifesta a presença do tráfego de drogas e de violências que rompem laços familiares e relações de solidariedade (RIBEIRO, 2007; SOUZA, 2008).

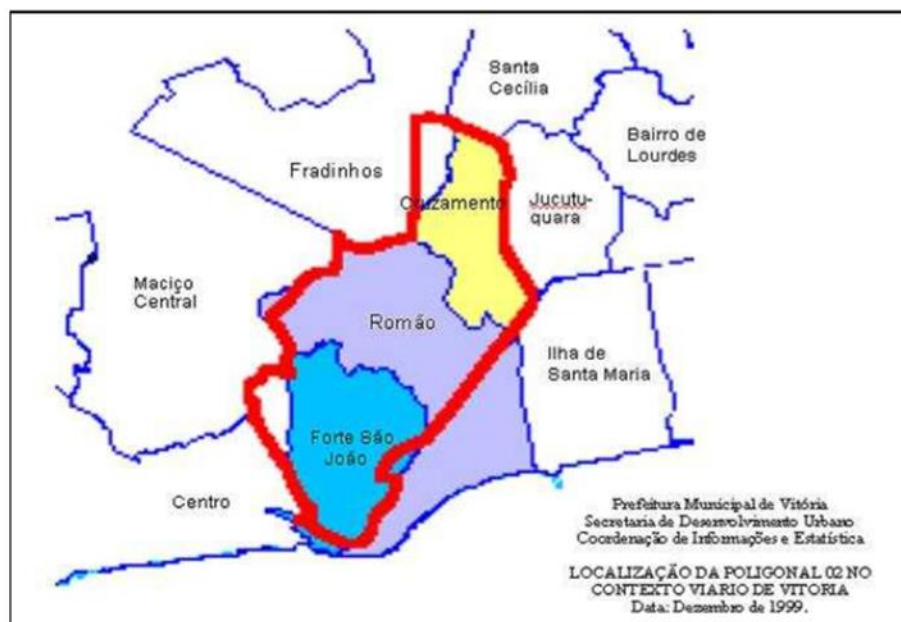


Figura 5. Delimitação da Poligonal 2
Fonte: PMV, SEDEC, 1999.

Esses locais serão avaliados enquanto componentes de um território, reconhecido como espaço onde se dão as relações de poder, e enquanto lugar, sendo este

interpretado como o espaço vivido, com significações e valores próprios, onde são estabelecidas relações diretas entre os membros de uma comunidade (SOUZA, 2006).

Os espaços de desenvolvimento desta pesquisa submetem-se ao sistema de planejamento e de gestão constituído e aplicado ao nível local de governo, ou seja, compõem o território formado pelo município de Vitória. A unidade política de nível local é comumente identificada como sendo o lugar principal para o exercício da democracia participativa, embora esta também esteja sujeita às transformações constantes a ela impostas pela sociedade e pelo capitalismo. Bourdin (2001), identifica na experiência do orçamento participativo, desenvolvida em Porto Alegre, um exemplo da realização de boa governança associada à democracia participativa de governo no nível local (BOURDIN, 2001).

Para Souza (2006), a ação local, no âmbito da política urbana, é essencial para a “mobilização e experimentação” de práticas participativas que levem à autonomia verdadeira da sociedade civil. Ressalvando que “a plena autonomia é uma abstração” que apenas serve para guiar a ação, o autor defende a “utopia realista, possível”, a qual seria o “projeto de uma sociedade (basicamente) autônoma, ou seja, de uma sociedade em que as instituições fundamentais sejam não-heterônomas” (SOUZA, 2006, p. 85/86).

1.2. Tema, hipótese, objeto, objetivos e aspectos iniciais da metodologia da pesquisa

Este trabalho surgiu da formulação da seguinte hipótese, aplicada na forma como são executadas as políticas públicas de gestão do território urbano: embora existam inúmeros instrumentos e espaços constituídos de participação social na gestão pública local, poucos seriam os resultados efetivos dessa participação.

O trabalho proposto cuida, portanto, do tema da participação popular na gestão pública local. O objeto de pesquisa é a forma como vem se dando a participação dos movimentos populares na gestão local da cidade de Vitória. O objetivo é

identificar se existem, efetivamente, resultados da participação dos movimentos populares na gestão e na configuração territorial em Vitória, sob o ponto de vista (a percepção) dos próprios atores sociais/ativistas desses movimentos.

Apresentada de outra maneira, a hipótese é que existem muitos instrumentos de participação, havendo, no entanto, a percepção de que os resultados dessa participação são limitados. E essa percepção levaria ao surgimento do seguinte problema: os resultados limitados da participação popular na democratização das cidades influenciariam as avaliações quanto ao valor e importância de gestões locais participativas, restando as iniciativas da mobilização popular participativa.

A busca por respostas às inquietações motivou a investigação acerca da percepção do cidadão e das lideranças dos movimentos populares quanto aos resultados de práticas de democracia participativa nos processos de gestão e controle do território local. O estudo buscou também investigar com que intensidade os movimentos populares influenciam, efetivamente, a gestão, a configuração e o controle dos espaços onde atuam.

Para capturar e apreender essa percepção, foi realizada pesquisa qualitativa com ativistas de movimentos populares, sob a forma de entrevistas presenciais com o uso de questionário semiestruturado.¹⁵ A análise dos dados das entrevistas permitiu verificar o nível de influência desse entendimento - a percepção dos resultados da participação popular - na (des)motivação desses atores em participarem nos processos constituídos de gestão participativa (BRITTO JÚNIOR e FERES JÚNIOR, 2011).

Como etapa anterior a essas audiências, foram realizadas entrevistas com técnicos e agentes políticos que, de alguma forma, participaram nas práticas de democratização da gestão municipal de Vitória. Essa fração do trabalho teve o objetivo de resgatar a institucionalização, a estruturação, metodologias e avaliações de resultados gerados – sob o ponto de vista desses gestores – pela participação direta da população na gestão da cidade de Vitória. Os registros e análises dessas

¹⁵ O questionário semiestruturado utilizado em entrevistas com lideranças vinculadas às organizações e movimentos populares compõe o ANEXO 1 deste relatório.

entrevistas integram o subcapítulo 3.3 deste trabalho.

As informações então obtidas tornaram-se fundamentais para a realização da pesquisa empírica proposta, que se embasou em entrevistas obtidas junto às lideranças do movimento popular. O questionário utilizado nessa etapa foi construído ao longo do ano de 2017 e as entrevistas foram realizadas entre os meses de fevereiro e abril de 2018. Os resultados e o detalhamento dessa parcela da pesquisa encontram-se no Capítulo 4 deste relatório.

Todas as entrevistas foram gravadas com a utilização de equipamento do tipo telefone celular modelo *Moto G5S Plus* e uso do aplicativo *Powerful Voice Recorder/Splend App* para sistema Android, gerando arquivos do tipo M4A que totalizam cerca de 200 minutos de diálogos. A degravação das entrevistas resultou em valioso arquivo no formato texto/word, composto por 83 páginas.

Dessa forma, os diálogos aqui mencionados, tanto com gestores públicos quanto com lideranças do movimento popular, somadas aos instrumentos de democratização da gestão municipal anteriormente descritos, conformam o *corpus* da presente pesquisa. Torna-se relevante presumir que a composição desse *corpus* é resultado de um processo conduzido com algum nível de arbitrariedade inevitável do pesquisador. No entanto, para a definição de ambas as amostras que o compõem, foram consideradas a relevância, a homogeneidade e a sincronicidade dos elementos pesquisados.

Silva e Silva (2013), consideram que esses “critérios de relevância referem-se à composição de materiais que, dado o conhecimento prévio do pesquisador, são considerados pertinentes aos propósitos da pesquisa” (SILVA E SILVA, 2013, p. 6). A homogeneidade foi almejada com a aplicação de técnicas semelhantes para a apropriação das informações e obtenção dos elementos pesquisados. Em busca do terceiro critério, “visto que o *corpus* é uma interseção da história” (ibid.), os estudos consideraram materiais sincrônicos, obtidos num mesmo ciclo de tempo, de modo que o representem.

A participação social na gestão pública

O que se almeja com a presença de representações sociais, notadamente com a inclusão de representantes de organizações populares em instâncias da administração pública? O propósito já anunciado, quando visto pelos governos, é a redução dos riscos de fracassos e/ou a ampliação dos ganhos pelas populações-alvo de projetos e políticas públicas de desenvolvimento implementados pelo poder público. Pelo cidadão, a participação social busca a divisão do poder e a expectativa de contribuir e atingir níveis mais elevados de emancipação social (SOUSA SANTOS, 2002).

Milton Santos (2015), ao abordar essa questão, afirma:

Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações (SANTOS, 2015, p.113).

O problema é que a presença de representantes de organizações da sociedade civil não carrega em si a garantia da democratização da gestão e da instituição de políticas abrangentes e inclusivas. Os instrumentos de participação podem conter vícios originados nas práticas tradicionais de gestão dos negócios de governos, normalmente penderes para o lado contrário àquele que interessa às parcelas menos assistidas da população, garantindo privilégios para a mesma elite política.

Maricato (2014), avalia que, apesar da euforia geral que surgiu com as conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988 - que apontavam para a alteração das precárias condições sócio urbanas das periferias da maior parte das cidades brasileiras -, o que se vê é a deterioração da qualidade de vida dessas populações. A autora avalia que, paradoxalmente, sob a nova Constituição Brasileira, foram observados avanços na gestão das cidades e ascensão de representantes de movimentos urbanos em estruturas institucionalizadas de governos, paralelamente ao agravamento do ambiente urbano (MARICATO, 2014).

Na mesma análise, a autora considera que o entusiasmo inicial levou ao "participativismo", com todas as suas contradições: a "profissionalização" de muitas

lideranças dos movimentos sociais, que passaram a resistir à renovação de suas representações, agarrando-se às pequenas benesses delas derivadas. A consequência foi o estabelecimento de relações ambíguas com os governos, baseadas, em muitos casos, em cooperações e cooptações, recompensadas pelo atendimento seletivo das demandas de seus movimentos.

Maricato (2014), observa, no entanto, que os processos de participação popular, com suas pesadas agendas, não são características exclusivas desse período ou do Brasil, sendo verificadas essa mesma mazela no cenário internacional. A autora avaliza Slavoj Zizek (2009), em ácida declaração desse autor:

Hoje, a ameaça não é a passividade, mas a pseudoatividade, a ânsia de ser 'ativo', de participar, de mascarar a nulidade do que acontece. Todos intervêm o tempo todo, 'fazem alguma coisa', os acadêmicos participam de 'debates' sem sentido e assim por diante, mas a verdadeira dificuldade é dar um passo para trás, é se afastar disso tudo (SLAVOJ ZIZEK apud MARICATO, 2014, p. 164).

Milton Santos põe em cheque a possibilidade de grandes resultados nos processos propostos de participação social ao avaliar que as condições, no caso do Brasil, estão ainda mais comprometidas por inexistir a figura do cidadão. O autor afirma que “as chamadas classes superiores, incluindo as classes médias, jamais quiseram ser cidadãos e os pobres jamais puderam ser cidadãos. As classes médias foram condicionadas a apenas querer privilégios e não direitos.” (SANTOS, 2015. p. 49/50).

As diferenças na intensidade de alguns movimentos sociais podem ser explicadas a partir dessas observações. De modo geral, as parcelas significativas das periferias das grandes cidades brasileiras, mesmo com seu cotidiano comprometido pelas subcondições do ambiente de suas habitações, do lazer, da mobilidade e do trabalho, manifestam-se em defesa de direitos com menos ênfase que outras parcelas sociais melhor atendidas, que reagem fortemente quando ameaçadas com a eventual redução de seus privilégios. Parcelas sociais melhor aquinhoadas insurgem-se quando são propostas restrições ao ‘direito’ de utilização privada de determinados recursos naturais, por políticas de democratização do espaço público, de restrições ao automóvel ou de controle da especulação com a terra urbana

(RIBEIRO, 2007; SANTOS, 2015).

A influência da *tecnização* imposta aos governos como um todo, inclusive sobre os instrumentos de democratização da gestão pública, é outro aspecto a investigar, para que possam ser compreendidos seus efeitos sobre a percepção dos resultados da participação social na administração pública. O Estado, ao conduzir e controlar os instrumentos de democratização da gestão pública, obriga-se a estabelecer infindáveis normas e regulamentos nos modos de organização e funcionamento de conselhos, reuniões, assembleias e conferências.

Milton Santos (2015) observa que essa variável agrava-se na era da informação e da globalização. Sua utilização contribui para o comprometimento da participação dos representantes de setores populares visto que “quando um determinado ator não tem as condições para mobilizar as técnicas consideradas mais avançadas, torna-se, por isso mesmo, um ator de menor importância no período atual” (SANTOS, 2015, p. 25).

O autor avalia que a *técnica*, quando não é devidamente compreendida, mostra-se dotada de uma força quase divina, fazendo com que tudo pareça depender dela, exigindo um esforço muito maior de determinadas representações. Santos (2015), defende a emergência de progressos nos processos de gestão participativa, que passam pelo questionamento de quanto esse grau de exigência técnica pode sobrepor-se - ou deve submeter-se - à política.

Harvey (2015), afirma que as cidades foram transformadas em ambiente onde se desenvolvem as relações e os interesses da economia financeirizada. As metrópoles atuais são lugares para se investir e não para viver, onde o bem-estar da população é a última prioridade e o lucro é a principal preocupação do desenvolvimento urbano. Esse autor avalia que os novos movimentos urbanos, que se organizam desde o início desta segunda década do século XXI, surgiram por haver “um mal-estar urbano generalizado” originado na expansão urbana desenfreada.

Harvey cogita o surgimento de novas formas de organização das cidades. Nelas, haveria o predomínio de decisões coletivas, a reestruturação da produção e das

formas de trabalho, baseadas no cooperativismo, com uma nova urbanização emancipatória que se sobreporia aos métodos atuais, alienados e repressivos, de produção das cidades. (HARVEY, 2015).

1.2.1. Acerca da escolha do tema da Pesquisa

A elaboração de uma dissertação, ao impor como requisito a escolha de um tema, transforma-se em filtro que retém inúmeros outros, para os quais os argumentos e especulações ficam pelo caminho. Ou seja, a opção por determinado assunto resulta, necessariamente, no abandono de outros.

A seleção do tema tem, além dos significados intrínsecos ao pesquisador, como atitudes, valores, opiniões e expectativas, outras motivações conformadas pelo meio, pelas oportunidades e possibilidades e por conhecimentos e acumulações intelectuais e acadêmicos, proporcionados por suas leituras e práticas profissionais. Torna-se, ao final, decisão pessoal - embora dependente das imprescindíveis cumplicidade, conivência e confiança do Orientador - muito mais vinculada ao comprometimento pessoal do pesquisador.

Dentre os pressupostos de uma pesquisa, podem ser destacadas a intenção de contribuir com a criação de algo novo; o exame e a reformulação de alguma coisa anteriormente formulada, debruçando-se sobre objeto reconhecido por todos; ser útil a outros pesquisadores; ou simplesmente apresentar os elementos necessários à constatação da hipótese apresentada (ECO, 2014).

Como, então, justificar a seleção do tema desta pesquisa acadêmica, principalmente por se relacionar a disciplina vinculada às ciências sociais aplicadas?

Dentre tantos outros temas de interesse, a participação social na gestão pública tem estado presente, em maior ou menor grau, ao longo de mais de três décadas e em todas as múltiplas atividades profissionais desenvolvidas por este pesquisador. A frequência do tema deu-se tanto no exercício de funções de gestor de unidades administrativas das estruturas do Governo do Estado, quanto - e principalmente -

em secretarias municipais.¹⁶ Estas, mais próximas do cidadão, normalmente abrem-se mais à discussão com grupos e movimentos sociais acerca de suas demandas.

A realização de pesquisa em área de estudo tão complexa tornou-se um desafio, principalmente para um profissional com formação acadêmica nas ciências exatas. As exigências que se apresentaram no decorrer do exercício das funções mencionadas podem ter contribuído para acumular algum conhecimento prático relativamente a outras disciplinas, mas que se mostraram insuficientes para superar a prova aqui proposta.

Ao mesmo tempo, este trabalho deve ser considerado oportunidade que contribua para que não sejam esquecidos aspectos significativos de experiências de participação social na gestão pública local. Ao registrá-las, pretende-se auxiliar na ampliação dos conhecimentos produzidos por práticas desejáveis na administração pública, observando a natureza singular de cada uma delas.

A singularidade das experiências políticas instiga reflexão sobre tal característica: o trabalho científico no campo das ciências naturais desenvolve-se “ligado ao curso do progresso” (WEBER, 2016, p. 28), de modo que se supera continuamente, a partir de suas próprias contribuições. Weber ensina que as pesquisas relativas à ação política, objeto típico das ciências políticas - que compõe as disciplinas das ciências sociais¹⁷- são motivadas por outros fatores, não estando necessariamente sujeitas aos avanços e às superações decorrentes do curso do progresso.

Ao se submeterem a inúmeras variáveis originárias das ideias, das práticas e dos discursos das pessoas, da cultura, do local e tempo nos quais transcorrem as experiências, as pesquisas relativas à ação política ficam sujeitas ao risco da superficialidade, pela inexistência de métodos aplicáveis às mais distintas situações e pela dificuldade de utilização de métodos estatístico-quantitativos.

¹⁶ A atuação deste autor deu-se em secretarias responsáveis por políticas públicas relacionadas aos seguintes campos funcionais: planejamento do uso e da ocupação do solo; transporte e sistema viário regional; desenvolvimento urbano e política habitacional; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental e elaboração, execução e acompanhamento do orçamento municipal e do plano plurianual.

¹⁷ Consideradas aqui como Ciências Sociais: a antropologia, as ciências políticas, a sociologia, a geografia, a história e a economia.

As observações desta seção pretenderam contribuir para conectar a presente pesquisa às quatro regras básicas propostas por Eco (2014) para uma escolha: que a pesquisa venha responder aos interesses do candidato; que se disponha de fontes de consulta; que tais fontes sejam manejáveis; e que possa haver plano metodológico da pesquisa compatível com experiência do pesquisador.

1.3. Estrutura e composição do trabalho

Esta Dissertação é composta por cinco Capítulos, iniciando-se por esta Introdução, na qual encontram-se apresentadas, além do tema e da hipótese de pesquisa, as motivações e as justificativas para a empreitada. Ainda nela, ao problematizar o tema, foram estabelecimentos os recortes, precisando o objeto e o objetivo da pesquisa. Na descrição desses itens, já foi apresentado breve referencial teórico, que se amplia ao longo das próximas seções.

No segundo Capítulo busca-se contextualizar as condições históricas e culturais, locais e nacionais, relativamente à democratização da gestão pública, com exame bibliográfico, identificando referências teóricas e análises e experiências recentes de participação social na gestão urbana. Com esses elementos, são aprofundados conceitos mencionados nesta Introdução, como desenvolvimento, planejamento e gestão, participação, autonomia, democracia representativa, participativa e direta, cidadania e emancipação social, dentre outros.

O terceiro Capítulo trata da configuração e caracterização do território e dos espaços urbanos selecionados. Em seguida são apresentadas questões relacionadas ao ator social, ativista das organizações e movimentos populares urbanos vinculados aos espaços de pesquisa. O Capítulo é concluído com o resgate e registros dos processos de constituição das práticas de democratização da gestão pública local pela adoção dos seguintes instrumentos de participação popular selecionados nesta pesquisa: os modos de discussão do orçamento público municipal, a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano e o processo de elaboração do Plano de Intervenção Local da Poligonal 2 do projeto Terra. Para a composição dessa sessão recorreu-se à obtenção de informações mediante a

realização de entrevistas com gestores municipais que atuaram na constituição e/ou na utilização dos instrumentos de participação acima relacionados.

O quarto Capítulo cuida do desenvolvimento da pesquisa empírica e dos registros das manifestações obtidas nas entrevistas realizadas com lideranças dos movimentos populares. As análises feitas buscam refletir ao máximo o entendimento expressado nos diálogos e, concomitantemente, o conhecimento adquirido a partir da interpretação das manifestações de cada um dos atores entrevistados, passando a dispor de elementos necessários para a confirmação ou revisão da hipótese da pesquisa.

No último Capítulo estão apresentadas algumas conclusões sobre a pesquisa e seus resultados, que buscam refletir a percepção das lideranças quanto aos resultados da participação popular na gestão pública local. O mesmo Capítulo ainda contém algumas considerações gerais acerca das dificuldades, limitações e perspectivas da participação popular na gestão pública. Por fim, encontram-se os anexos, mencionados no Sumário e ao longo deste texto, e as Referências de literatura utilizada.

CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA E GESTÃO PARTICIPATIVA – BREVE REVISÃO E REGISTROS DA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Este Capítulo tem o propósito de apresentar uma rápida abordagem sobre a literatura consultada e que trata do tema examinado na presente pesquisa. Examina, portanto, formas propostas para o exercício da democracia direta e participativa e avaliações de experiências de participação de movimentos sociais na gestão pública local.

A abordagem busca a assimilação de conceitos utilizados por pesquisadores e estudiosos das questões relativas aos governos democráticos. O estudo procura identificar reflexões do permanente debate sobre o tema da democratização da gestão pública local com a introdução de mecanismos, institucionalizados ou não, de participação de representantes ou diretamente da sociedade civil organizada.

A democracia dos antigos – a democracia Ateniense – de modo geral é descrita como sendo a forma de governo correspondente àquela atualmente identificada como democracia direta. Deve-se considerar, no entanto, que o método de governo exercido nas cidades gregas era reservado à elite formada pelos (poucos) cidadãos livres, homens, filhos de pai e mãe atenienses, proprietários de terras e maiores de 18 anos.

Sob esse aspecto, o modelo predominante de democracia contemporânea, hegemonicamente liberal e representativa, e o regime de democracia direta adotado por Atenas poderiam ser entendidos como tendo mais pontos de aproximação do que divergências. Ou seja, pode-se inferir que na Grécia antiga praticava-se uma democracia mais representativa que direta. Uma e outra seriam resultantes da vontade e conduzidas por minorias que se organizam e se impõem com base numa visão aristocrática-platônica do ‘governo dos melhores’ (BOBBIO, 2010; BOVERO, 2002; SILVA, 2015).

Rancière (2014), avalia que sociedades democráticas são irreais, além de apontar que democracia não deve ser entendida como uma forma de sociedade ou uma forma de governo. “As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são

organizadas pelo jogo das oligarquias. E não existe governo democrático propriamente dito. Os governos se exercem sempre da minoria sobre a maioria” (RANCIÈRE, 2014, p. 68).

Embora seja predominasse o entendimento quanto à inviabilidade de democracia em grandes territórios, essa forma de governo surgiu nos EUA, no século XVIII, como invenção dos federalistas que triunfaram na defesa da constituição republicana norte-americana e instituíram um governo representativo sob a forma de república. Em seguida, no século XIX, ocorreu o encontro de representação e democracia, a partir dos movimentos de correntes do liberalismo, que a adaptou às sociedades de base classista.

Com isso, “democracia e democracia representativa passavam a significar conceitualmente a mesma coisa” (SILVA, 2015, p. 55). Essa nova conjuntura levou à supressão de possibilidades de participação e de decisões diretas, que passaram a ser consideradas como etapas superadas e praticamente ausentes no século XIX e parte do século XX. A forma da democracia representativa consolidou-se não sem contestações de pensadores radicais, inclusive de Karl Marx, que a identificava como “burguesa ou ditadura da burguesia” (ibid.).

Mesmo que a exclusão de significativas parcelas da população seja intrínseca à democracia, foi sob esse regime de governo que inúmeros organismos multilaterais e especialistas passaram a defender que as populações alvo das políticas de desenvolvimento passassem a ser ouvidas. Ao incorporar a participação direta de parcelas da população nas definições de políticas de governo, em experiências surgidas em meados do século XX, foram retomados métodos identificados com a democracia ateniense.

Essa nova postura tinha como base especulações que vinculavam fracassos - ou mesmo a ampliação das desigualdades na distribuição dos ganhos de determinados projetos - à exclusão das pessoas nas fases sequenciais de seus desenhos, formulação e execução. Na mesma época, nos anos 1960/1970, surgiram proposições para a ampliação da participação popular diretamente em estruturas de governos democráticos. Essa entrada de representantes da sociedade civil em

instâncias de governo distingue a “democracia dos modernos”, surgindo como elemento inovador de sua forma representativa. A ampliação da participação direta, vista como prática de caráter contra hegemônico, não alcançou consenso em tempos de predomínio das concepções liberais de democracia (RAHNEMA, 2000; SILVA,¹⁸ 2015).

Rahnema (2015), afirma que experiências realizadas vêm contribuindo para que ganhe força o entendimento de que a discussão de projetos e ações engloba, para além do valor contido em si, maior sustentabilidade da política proposta. Com isso, amplos setores ideológicos deixaram de ver entraves nos processos de consultas e de discussões diretamente com setores sociais beneficiários pelos respectivos projetos e políticas públicas.

Esses formatos de participação direta da população embasam-se numa visão positiva, na qual os objetivos seriam atingidos desde que a presença do cidadão nos debates seja um ato voluntário, sem pressões ou manipulações. Por isso, reveste-se de importância a vigilância contínua para que o processo participativo não seja despolitizador, ilusório ou fragmentador dos interesses dos grupos sociais (RAHNEMA, 2000; SANTOS, 2015).

Silva (2015), mesmo reconhecendo limites, valoriza o processo da participação mais que o resultado, e descreve algumas condicionantes para que se dê a democracia participativa ou direta: i. A participação só poderia se dar no nível local ou mesmo “microlocal (barrial)”; ii. cidadania tem sido apática à participação, cujas causas podem ser “desequilíbrio entre o alto custo da participação e o baixo rendimento derivado dela”, além da cultura de delegação concedida a representantes para

¹⁸ Em “Democracias Errantes”, o autor Fabrício Pereira da Silva utiliza-se de Gabriel Vitullo para delimitar três correntes **teóricas e críticas** sobre a democracia dita hegemônica, todas com defesa da ampliação da participação popular: **Participacionismo** - onde democracia seria um tipo de sociedade, não propriamente um sistema político; composta por Macpherson, Carole Pateman, Peter Bachrach e Robert Dahl, com indefinição sobre Norberto Bobbio; **Deliberacionismo** – valorizados consensos e deliberações, debates e razões, onde estão disponíveis todas as informações, composta por Habermas, James Bohman, Joshua Cohen e Bernard Manin; **Republicanismo cívico** – revalorização das formas da democracia clássica, que se forma sobre uma cidadania ativa em uma república, com a incorporação de todos os indivíduos/cidadãos. Cidadania decorre de uma comunidade livre e autogovernada; a política é uma ação pública. Composta por Hannah Arendt, Benjamin Barber e Sheldon Wolin (SILVA, 2015, p. 57).

decidir por ela; iii. as desigualdades de toda ordem – econômicas, de gênero, etc., podem influenciar nos processos de participação, reduzindo o potencial de “igualdade” na participação. Ao mesmo tempo, há diferenças no “ouvir”, por motivos como oratória, tempo para a participação, organização etc., mesmo que tudo isso confirme seu caráter pluralista; e iv. as formas de lidar com as minorias, reconhecendo a possibilidade de várias minorias agruparem-se e formarem grupos que se façam ouvir (SILVA, 2015, p. 58).

O Brasil - como tantos outros países latino-americanos - não apresenta histórico com práticas de participação social e de democratização política. O caso brasileiro nem ao menos pode ser caracterizado como uma democracia sólida, haja vista os constantes governos autoritários nas treze décadas de República. Mas, considera-se que houve crescimento, nos últimos 25 anos, de experiências de democratização da gestão pública e de práticas de democracia participativa, notadamente em administrações municipais.

A avaliação desses experimentos deve considerar as circunstâncias políticas e econômicas sob as quais elas se deram, com medidas sobre a forma de organização do Estado, avanço das políticas liberais e da globalização, crises econômicas etc. Essas condições contribuíram para a imposição de restrições ao potencial emancipador das políticas defendidas pelos movimentos sociais, notadamente nas lutas pela reforma urbana organizados na década de 70. Ao mesmo tempo, muitos dos ativistas sociais dos movimentos por direitos urbanos¹⁹ passaram a participar de governos, principalmente de administrações municipais surgidos após a ditadura militar, que propuseram gestões democratizantes (MARICATO, 2011).

¹⁹ Alain Bourdin, em “O urbanismo depois da crise”, relaciona o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à habitação e o direito ao trabalho como direitos urbanos essenciais. Cita outros, que precisam ser ampliados: i. direito ao acolhimento, aplicado aos que chegam, como imigrantes, trabalhadores temporários, turistas etc.; ii. direito à mobilidade e ao acesso, principalmente aos dependentes financeiramente, limitações físicas ou residentes distantes; iii. direito ao ambiente saudável, com ar, água e alimentações adequados para a saúde dos habitantes; iv. direito à segurança, dando autonomia e liberdade de utilizar-se do espaço urbano, sem medo.

Ainda é preciso estimar a contribuição dessas experiências para o surgimento do movimento de giro à esquerda observado em governos nacionais de países da América Latina - incluindo o Brasil - nos anos 2000, principalmente por sua distinção de outras regiões. Acerca desse fenômeno, José Maurício Domingues, em sua apresentação da obra “Democracias Errantes” (SILVA, 2015), observa que no restante do mundo “ao contrário, a adaptação crescente da socialdemocracia aos ditames do capitalismo dirigido pelas doutrinas neoliberais e altamente globalizado não parava de conquistar espaços” (SILVA, 2015, p. 11).

Esses governos nacionais não caminharam na direção da superação do sistema econômico-capitalista, mas se movimentaram pela reformulação do Estado. Suas atuações prioritárias foram redirecionadas para o fortalecimento da esfera pública, com inversão de prioridades, ênfase na participação popular, no controle e transparência das ações de governo. E, com intensidades distintas, promoveram intervenções no mercado para a revisão de heranças de governos neoliberais anteriores.

Esses governos estimularam o fortalecimento do cooperativismo, da autogestão e de práticas coletivistas. A ampliação do papel do Estado foi causa e consequência da promoção e ampliação de políticas sociais e de investimentos sociais, notadamente em políticas de saúde, de educação e de transferência de renda (SILVA, 2015)²⁰. Com a expansão do Estado e dessas políticas, ocorreu o incremento das formas de participação direta da população na gestão das políticas, principalmente no nível local da administração pública.

A democratização da gestão das cidades no formato experimentado nesse período, mesmo observando conquistas obtidas pelos movimentos sociais, desde aquelas abarcadas pela Constituição Brasileira e outras daí decorrentes, pode ter sido

²⁰ O autor avalia que tanto as experiências de Bolívia, Equador e Venezuela (por ele classificados como “refundadores”) quanto no Brasil e Chile (os “reformadores”) são considerados governos de esquerda, na acepção e definição de Bobbio na obra “**Direita e Esquerda**”: “o elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de ‘esquerda’, e como tais têm sido reconhecidos, é o igualitarismo, [...] não como a utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais.” BOBBIO, Norberto. “**Direita E Esquerda**”, 1995, p. 110).

exaurida. O fato é que nos últimos anos, paralelamente à institucionalização de inúmeros instrumentos e mecanismos de participação social na gestão urbana, é visível o refluxo da capacidade de mobilização social. No mesmo tempo, as ações de governo não foram suficientes para promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras ou, ao menos e em muitos casos, para impedir a degradação das condições sócio urbanas (MARICATO, 2011).

Para muito além dos modelos de democracia participativa, Bobbio (2010)²¹ afirma que há uma "fadiga" na própria democracia, que não vem sendo suficientemente capaz de promover a necessária inclusão de todos os setores sociais. Para esse autor, o que se vê é a formação de "centrismos políticos" que conduzem os interesses de pequenas parcelas das populações e que excluem a possibilidade de alternâncias na condução dos governos. O resultado desses processos emerge na produção apenas de democracias enfermas, incapazes de dar resposta às demandas de grandes parcelas da população.

Bobbio (2010), declara não reconhecer nenhum exemplo de país efetivamente democrático, e utiliza-se do exemplo dos sempre citados Estados Unidos da América para confirmar sua afirmação. Em sua avaliação, houve e ainda há sérios comprometimentos que vêm dos descuidos daquele país nas questões mal resolvidas com a população negra e com práticas que se desenrolaram em meados do século XX, conhecidas como macarthismo. Além dessas, cita déficits de representação decorrentes da existência, na prática, de apenas dois partidos políticos, os quais são incapazes de representar demandas e interesses de inúmeras minorias. Por isso, em sua análise, os EUA estão longe de serem reconhecidos como país democrático.

O autor considera que na democracia - enquanto regime teórico, haja vista 'sua inexistência real' - há uma pendência a solucionar, que é o equilíbrio entre liberdade e poder, na medida em que a necessária expansão da primeira se choca com a solidez do segundo, que a compromete. Bobbio reconhece que essa solidez é

²¹ Norberto Bobbio compôs a obra "Qual Democracia" a partir de conferência realizada por ele em 1959, quando já identificava problemas de "fadiga" na democracia italiana, apenas 15 anos após o fascismo.

própria do poder e é exercida para que se obtenha a estabilidade do governo, uma vez que o maior inimigo da democracia é a instabilidade de governos, a qual pode decorrer, paradoxalmente, da expansão desproporcional da liberdade dos indivíduos.

A existência dos governos vincula-se ao seu fim: a busca da igualdade entre os cidadãos. Assim, a democracia "é o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens [...] e a igualdade é dever a ser realizado" (BOBBIO, 2010, p. 38). Para o autor, somente a democracia possibilita que as maiorias governem (ou se propõem a governar) após consenso dos eleitores, ao contrário das autocracias, onde as minorias se impõem. Dessa maneira, é na esfera da política possível na democracia, operada pela vontade das maiorias, que pode ocorrer o desenvolvimento das mudanças que alterem a condição de vida dos cidadãos de um país.

Mesmo as experiências de democracia participativa, caracterizadas pela presença de representantes de setores sociais na tomada de decisão em questões que lhes dizem respeito, continuam submetidos às regras definidas pelo Estado, que não abre mão de deter o domínio do processo. As limitações impostas no modelo não impedem que sejam rompidas práticas usuais de administração baseadas na democracia representativa formal, nas quais as decisões são conduzidas e alinham-se, habitualmente, apenas aos interesses das elites (BOBBIO, 2010).

Bobbio (2010), identifica que esse alinhamento permanece sob domínio das elites e firma-se, em parte, na medida em que a ação dos governos fica dependente de um poderoso corpo burocrático que se constitui independente e distante da vontade da sociedade civil. Como resultado dessa autonomia, constituem-se grupos tecnocráticos sem compromissos e responsabilidades com a política. A questão colocada é que, nos complexos estados modernos, a organização burocrática tornou-se absolutamente necessária e impõe-se pela multiplicidade de processos dependentes da administração pública especializada (BOBBIO, 2010).

Weber (2004), na obra "Economia e Sociedade", escrita em 1910, aborda a mesma questão e pondera que a democracia do capitalismo moderno se organiza de tal

forma que as políticas públicas tendem a ser conduzidas apenas por funcionários contratados. Nesse estágio, esse grupo passaria a tomar todas as decisões sobre as necessidades das pessoas e sobre o atendimento às reclamações da vida cotidiana. Esse autor pondera que, se deixadas apenas nas mãos de partidos, significaria permitir que as atividades políticas ficassem nas mãos de interessados, passando a não mais estarem abertas e submetidas aos interesses de outros atores da sociedade (WEBER, 2004).

Sousa Santos (2002), insere na discussão da democracia participativa suas reflexões sobre a emancipação social, vista como um dos objetivos da democracia, cujo alcance pode se dar em especial na democracia participativa. O autor avalia que, no ambiente da gestão pública constituído com base em práticas de democracia participativa, sobressaia a expectativa da emancipação social de uma forma mais ampla, mais rápida e mais permanente. Para esse autor, a plena emancipação social seria alcançada quando não mais existissem nenhuma das formas de poder que se dão no patriarcado, na exploração, no fetichismo das mercadorias, na diferenciação identitária desigual, na dominação e nas trocas desiguais (SOUSA SANTOS, 2002).

Percebe-se, em suas reflexões, a necessidade de serem tratados temas que compõem uma pauta extremamente ampla. Para além de sua abrangência, essa pauta contém alguns pontos distantes do cotidiano de parcelas da população, mesmo em democracias consolidadas, expondo quão longínquo é o caminho para se alcançar a democracia. Sob outros aspectos, a condição pretendida é dependente de políticas que vão muito além daquelas possíveis de serem desenvolvidas por governos locais, expondo os limites das experiências de gestões participativas de governos locais.

Tecnocracia e Imobilidade das Classes Políticas

Bobbio (2010) entende que, após as grandes guerras do século XX, governos constituídos e reconhecidos como democracias espalharam-se pelo mundo, mas neles as mesmas classes políticas anteriores permaneceram à frente. No entanto,

sua análise, como mencionado anteriormente, põe em questão a possibilidade da existência, no presente ou no futuro, de governos verdadeiramente democráticos.

O autor defende que, dentre as necessidades da democracia, é exigida a mobilidade das classes políticas, a qual deve ocorrer de forma fácil, contínua e rápida, ao contrário do que acontece em regimes aristocráticos. Ao não ter suprida sua dependência da alternância de poder, o resultado de eleições ditas democráticas decorre muito mais da vontade das direções dos partidos do que como representação da real vontade do eleitor. Nessas condições, as mudanças de governos resultam dos interesses das elites políticas, independente das aspirações dos cidadãos e a inexistência de substituições das classes políticas torna-se deficiência suficiente para comprometer a democracia (BOBBIO, 2010).

Souza (2006), refere-se à *falsa* democracia que se desenvolve nos países modernos, identificando-a, ao contrário, muito mais alinhada à forma de organização de um regime oligárquico, ao se sujeitar aos interesses das elites políticas - aos ricos - e não de todos os cidadãos. O autor afirma que “Democracia é o Estado em que os livres governam e Oligarquia aquele em que os ricos governam” (SOUZA, 2006, P. 41).

No Brasil, a permanência das mesmas classes políticas nos governos pós-ditadura militar parece confirmar a assertiva do autor. A transição demonstrou ter sido insuficiente para a retomada do (ou ao menos de parcelas de) poder pelos setores sociais antes perseguidos e excluídos. A transição foi insuficiente para que ocorresse mobilidade das classes políticas brasileiras. A formação de um centrismo amorfo intermediou a permanência dos setores anteriormente encastelados nas estruturas de poder, promovendo o desenvolvimento de uma democracia brasileira que pode ser classificada como enferma, com base na análise de Bobbio (2010).

A reduzida mobilidade pode ter contribuído para o surgimento de fenômeno - que merece investigação mais aprofundada - no qual parcelas da burocracia estatal constituídas nos diversos níveis de governo e poderes da República Brasileira mantiveram-se com o domínio de fatias de efetivo poder. Esses grupos têm o comando e exercem o controle sobre mecanismos institucionais, brindando-se

mesmo diante de processos eleitorais.

Com o manuseio de instrumentos de autoproteção, a execução de políticas propostas nas campanhas e validadas nos resultados dos pleitos eleitorais ficam subordinadas e são submetidas aos filtros impostos por parcelas do funcionalismo burocrático estatal. Essas corporações interferem profundamente em políticas públicas e em decisões de governo que, de modo geral, dificultam o atendimento das necessidades da vida cotidiana dos cidadãos (MARICATO, 2014; WEBER, 2004).

Maricato (2014), relata situações e circunstâncias sob as quais estiveram submetidas políticas sociais de habitação e de reforma urbana propostas pela administração da Prefeita Luiza Erundina de Souza (1989-2002), na cidade de São Paulo. A autora relata que setores tecnocráticos da própria administração municipal e membros de órgãos de controle externo apresentaram questões que impuseram dificuldades à realização de programas habitacionais sob a forma de mutirões.

A constituição de núcleos burocráticos que não se submetem aos comandos de administrações democráticas pode ser a origem de insatisfações observadas em nações, após longos períodos de governos antidemocráticos - ditaduras, fascismo etc. O problema é que, sob governos democráticos formais, insatisfações podem ser resultado do confronto de uma ideia simplificada e esquematizada de democracia que, ao se (re)constituir, deveria - mas não consegue - promover o efetivo rompimento do *status quo* anterior. Ao ser observada a permanência de atores políticos comprometidos com os setores antidemocráticos, antes fortalecidos em governos autoritários, até mesmo novos atores sociais que se fazem presentes em gestões participativas frustram-se e podem se distanciar desses novos governos (BOBBIO, 2010).

Avritzer (1995) enfatiza que, na transição para a democracia, para além “da operação das instituições políticas e a negociação entre atores políticos” (AVRITZER, 1995, p. 109), não se pode relegar a um segundo plano as relações do Estado com a sociedade civil. É que determinados atores políticos demonstram incapacidade na compreensão e na internalização do sistema de normas do novo

regime, resistindo em participar das regras do jogo. O autor, na mesma linha dos argumentos de Bobbio, afirma que “a ocupação de posições estratégicas no sistema político democrático por atores políticos de convicções não-democráticas, ou semidemocráticas, implica em constrangimentos para o exercício da democracia” (ibid.).

Questões relacionadas à política têm ficado relegadas ao desinteresse, nas últimas décadas, mesmo em democracias consolidadas. A apatia identificada não vem sendo superada nem mesmo com a promessa de adoção de mecanismos propostos para o fortalecimento da participação social ou quando são desenvolvidas ações como a educação para a cidadania. Bobbio (2015), avalia que a ampliação das formas de constituição de governos técnicos, organizados com o intuito de dar resposta à complexificação da sociedade e da administração pública dos estados modernos, deve ser considerada como mais uma das causas da reduzida integração do cidadão comum nos processos políticos.

Seu argumento é fundado no entendimento de que a tecnocracia é a antítese da democracia, na medida em que, na segunda, todos podem e têm o direito de decidir sobre todos os temas que lhes dizem respeito, enquanto na primeira decidem os técnicos. O autor não deixa de validar situações e problemas de envergadura que devem estar sujeitos à aplicação de conhecimentos científicos, dependentes dos técnicos. Como exemplo, cita o controle da inflação e o enfrentamento de crise econômica mundial (BOBBIO, 2015).

Bovero, acerca dessa questão, entende que, nos governos tecnocráticos, são reduzidos os espaços ou mesmo deixam de ocorrer as possibilidades nas quais podem ser conjugados os verbos tão caros à democracia: ‘eleger’, ‘representar’, ‘deliberar’ e ‘decidir’ (BOVERO, 2002, p. 53/58), sendo reduzidas as situações que dependem efetivamente do cidadão ou que considerem suas demandas. Ao não ter a participação do cidadão nas deliberações sobre políticas que lhes dizem respeito, conforma-se uma democracia incompleta.

Na mesma questão, Avritzer (2002) considera que as elites, ao aderirem aos sistemas democráticos representativos, garantem para si a ocupação das melhores

posições de governo. E, para o acesso a essas posições, essas mesmas elites estabelecem requisitos restritivos aos demais candidatos não originários dessa parcela da sociedade (AVRITZER, 2002).

Os processos emancipatórios esperados da redemocratização brasileira parecem confirmar o entendimento desses autores, quando se verifica a lentidão na regulamentação e na implementação de direitos garantidos pela Constituição Brasileira de 1988 a todos os cidadãos.

Nesse mesmo período, parcelas da burocracia tecnocrática apropriaram-se de espaços de poder conformados na burocracia estatal. Com isso, carreiras de estado, bem estruturadas e remuneradas, fortalecidas pelas condições de suas instalações, com sedes dotadas de todas as condições de trabalho, distanciam-se da realidade de boa parte das unidades para a prestação de serviços à população. As condições das unidades hospitalares, escolas e equipamentos de segurança, dentre outros equipamentos, além de instalações administrativas destinadas ao restante da administração pública vêm recebendo tratamento distinto e inferior (SILVA, 2009).

Essa autora avalia que somente na primeira década do século XXI surgiram políticas destinadas à efetiva democratização do estado brasileiro para a maioria da população. Para exemplificar, aponta recentes políticas de cotas e de gênero, os programas de proteção social, de educação infantil e a ampliação dos sistemas de saúde e de assistência, cujos ciclos foram iniciados sem a garantia de universalização.

O principal motivo é que a pauta dos direitos contidos na Constituição Cidadã ficou submetida ao acirramento dos processos impostos pela agenda neoliberal predominante. Essa agenda vem ditando a revisão dos processos emancipatórios e dependentes do Estado, ao expor a limitação da capacidade de financiamento estatal de políticas públicas (SILVA, 2009).

2.1. Democracia participativa e democracia representativa

Na discussão quanto aos limites da democracia direta²², Bobbio (2015) expressa questionamentos acerca de sua exequibilidade. Mas defende a perspectiva de ganhos e resultados positivos e imediatos para a vida das pessoas, nos regimes democráticos, mesmo que não sejam identificados com democracias participativas. O autor afirma que

se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto da passagem da democracia política para a democracia social (BOBBIO, 2015, p. 50).

Nesse debate, outros quesitos, como a importância do "onde se vota", demonstra seu entendimento quanto aos limites de eleições conduzidas por uma institucionalidade que se organiza de forma a se proteger. O autor avalia que a superação de seus contornos depende da ampliação das instâncias e conselhos nos quais os processos são discutidos e decididos. O requisito essencial é que os representantes sejam detentores de mandatos imperativos, ou seja, que suas decisões estejam vinculadas a questões específicas, já discutidas com o grupo representado, e não para decisões de interesses gerais.

Na mesma linha, propõe uma discussão acerca das restrições implícitas no "quem vota e decide", cuja expansão, embora sempre possa atingir limites, depende da ampliação do número e dos grupos de eleitores. Portanto devem ser superadas todas as formas de restrições ao voto, revistas as imposições de faixa de idade dos eleitores e as restrições a grupos formados por eleitores analfabetos ou imigrantes, por exemplo.

Rousseau (apud BOBBIO, 2015, p. 72) radicaliza ao afirmar que "a soberania não pode ser representada" e que "a verdadeira democracia nunca existiu e nem existirá." Nessa obra, Bobbio defende que há poucos ganhos na democracia participativa, quando comparada à democracia representativa, se esta estiver submetida a regras rígidas, dentre as quais que haja mandatos definidos e

²² A discussão aqui não propõe distinguir democracia participativa e democracia direta, dando o mesmo tratamento a ambas.

renováveis.

O autor argumenta que os instrumentos disponíveis e usuais de democracia direta – como assembleias e referendos - não são suficientes para gerir os complexos estados atuais. Há, portanto, nos estados modernos, uma dependência da democracia representativa. Daí que o autor defende que a democracia representativa e a democracia direta são sistemas integráveis que podem formar a democracia desejável.

Sousa Santos (2002) considera que, na prática, as características da democracia hegemônica do pós-guerra refletem a imposição de um modelo de gestão sob comando dos tecnocratas. Com suas especializações que se impõem acima das políticas de Estado, a tecnocracia limita a participação social e contribui para que os interesses coletivos fiquem subjugados aos interesses do capital financeiro e monopolista.

O argumento usual, de complexidade da construção do *welfare state* e da gestão dos benefícios dele decorrentes, principalmente nos países da Europa ocidental, tem gerado democracias comprometidas pela limitação da participação dos cidadãos. O autor ressalva que esses governos exercidos sob regimes democráticos, porém comprometidos pela submissão à tecnocracia, têm sido impostos como um modelo que se irradia. O resultado é a ampliação de democracias afetadas pela baixa capacidade de resolução dos problemas da sociedade (SOUSA SANTOS, 2002).

Bovero (2002), interpreta que os processos de exercício da democracia na antiguidade equivalem aos processos da democracia representativa, não contendo, na prática, valores da democracia direta ou participativa. O autor considera que, na democracia clássica, havia grupos específicos - formados apenas pelos homens livres, adultos e filhos de pais da cidade - com assento efetivo na Ágora. Somente esses detinham o poder de decidir sobre as coisas da política. Por representarem seus núcleos – cada qual composto por mulheres, jovens, escravos ou estrangeiros - nas assembleias políticas realizadas nas praças públicas da Grécia antiga, desenvolviam-se processos muito próximos das formas atuais de democracia

representativa (BOVERO, 2002).

Se não há consensos quanto aos modos adequados de exercício da democracia, não há desarmonias quanto à valorização de práticas que ponham em questão os poucos resultados apresentados pelo modelo hegemônico da democracia liberal. No modelo predominante ao final do século XX, na prática, o cidadão comum tem sua atividade política resumida unicamente à participação em eleições. Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que existem grupos privilegiados, formados por parcelas sociais minoritárias, que não dependem das promessas da democracia e não pleiteiam práticas de democracia participativa por já controlarem mecanismos que garantam o atendimento de suas demandas e a proteção de seus interesses (BOVERO, 2002; BOBBIO, 2015).

Regimes não explicitamente autocráticos, porém formados por minorias, transvertem-se em governos democráticos. Para isso, utilizam-se de novas formas de imposição, ao forjarem 'consensos' através da disseminação de suas opiniões. Alinham-se a especialistas que elaboram prognósticos defendendo os 'melhores resultados' que serão obtidos se adotadas determinadas políticas que lhes interessam.

Os meios de comunicação passaram à condição de principal aliado na disseminação de conceitos convenientes a esses grupos. A reprodução de ideias apoiadas em valores e modos de vida das classes sociais de maior renda é incorporada mesmo por aqueles que se encontram em faixas de renda mais baixa. Com isso, criam-se formas de governo cada vez mais distantes do cidadão, quando comparados com o modelo hegemônico da democracia liberal e representativa tradicional (BOBBIO, 2010; VILAÇA, 2005).

2.2. O município e os instrumentos da democratização da gestão local

A Constituição Brasileira de 1988 fortaleceu o Município, reconhecendo-lhe a condição de ente federado. O Artigo 18 estabeleceu: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta

Constituição.” (CF/1988).

A nova Constituição não resultou, na prática, em alterações imediatas na organização do município, mantendo-se as estruturas do municipalismo fortalecido desde a década anterior. A partir do início do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, deu-se início ao processo de (re)centralização - na União - das decisões de governo, em detrimento do papel dos demais entes, sob justificativas de construir a estabilidade da economia nacional.

Desse período em diante reformas constitucionais e leis complementares reordenaram a descentralização das atribuições contidas na Constituição Federal, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Impondo-se mais firmemente o receituário neoliberal na organização do Estado Brasileiro²³.

Os poucos programas sociais desenvolvidos nas últimas décadas ficaram dependentes de programas setoriais federais, com a transferência – informal, de certa maneira – de competências e responsabilidade para os municípios, sem a contrapartida fiscal. No modelo adotado, os municípios ficam obrigados a institucionalizarem conselhos municipais setoriais de gestão dos programas, como requisito exigido para a recepção dos recursos descentralizados voluntariamente pela União.

A constituição desses conselhos tem caráter mais de legitimação e controle dos recursos que de democratização das políticas. A transformação dessas instâncias em efetivos instrumentos democratizantes fica subordinada às formas como são compostos e como funcionam, ao grau de autonomia, às pautas e ao quanto elas passam a interferir nas políticas municipais setoriais.

Por outro lado, a formulação de projetos com a participação voluntária e direta da população beneficiada constituiu-se em outro importante instrumento democratizante e de controle das políticas públicas. A discussão do orçamento público e a formulação de projetos de urbanização de áreas degradadas destacam-se

²³ Ver "Os Municípios nos Governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa", de Matias Barboza Batista (2008).

dentre esses.

No caso de Vitória, a administração local passou a contar com conselhos efetivamente instituídos, com representação da sociedade civil desde a década de 1980. Com a criação da Secretaria de Ação Social – Semas, em 1983, pela Prefeitura de Vitória, e com a fundação do Conselho Popular de Vitória - CPV, em 1984, pelas entidades comunitárias, ocorreram mudanças positivas nas relações entre os movimentos sociais e o poder público municipal (SILVA et al., 2009).

O incremento na criação de conselhos foi significativo e inúmeras áreas da administração pública passaram a contar com esses instrumentos. A mudança de cultura da administração pública levou à instituição de mais de trinta distintos conselhos municipais e resultou no fortalecimento desses mecanismos de democratização da gestão e de participação social (SILVA et al., 2009).

Contraditoriamente, a administração municipal de Vitória, em 2002, avaliava que havia um número excessivo de conselhos e via neles “riscos à existência de particularismo na análise das questões, e personalismo, ou mesmo algum tipo de clientelismo, na atuação de representante propiciado pela proximidade do poder local” (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2002, p. 67). Na prática, independentemente dessa avaliação, novos conselhos foram instituídos nos períodos seguintes.

Dentre os problemas limitantes dos resultados de funcionamento dessas instâncias é que não são observados mecanismos de controle da forma de atuação dos representantes da sociedade civil, que não ficam submetidos ao exercício de mandatos imperativos. Da mesma forma, as deliberações nos conselhos não se vinculam a decisões prévias do conjunto de pessoas que representam. Essa dicotomia deveria ser superada para que fossem ampliados os ganhos e fortalecidos os mecanismos da democracia participativa (BOBBIO, 2010).

A maturidade desses conselhos depende, em inúmeros casos, da obtenção de capacidade para exercer as potenciais funções de formulação, deliberativa e de fiscalização. Esse estágio será obtido com a superação de deficiências de capacitação política e técnica e pela extinção de práticas baseadas em trocas de

favores e de cooptação de representantes. Maricato (2011) avalia que a cultura dominante nas administrações das cidades reproduz uma gestão das políticas públicas e dos orçamentos municipais que continua servindo aos interesses de forças dominantes. Para a qualificação da gestão do solo urbano, a autora defende o combate ao que designa como "analfabetismo urbanístico", o que se daria com capacitação técnica e política dirigida "a funcionários públicos, lideranças sociais, profissionais, sindicais e acadêmicos, estudantes, jornalistas e intelectuais" (MARICATO, 2011).

A gestão participativa integral constitui-se em uma forma de administrar a cidade que permite "prospectar as novas necessidades, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção" (LEFEBVRE, 2008, p.124). A administração pública, com isso, teve que se abrir para reconhecer novas demandas, mesmo desassociadas das políticas públicas tradicionais.

A presença do ator social na gestão pública pressiona o administrador a reconhecer suas demandas e contribui para a constituição de uma sociedade urbana menos desigual. Rompem-se propósitos da cidade neo-capitalista, com suas metas de crescimento econômico infundável e suas demandas apenas por dominação e pelo superlucro.

A cidade passa a cuidar das novas necessidades que surgem visando alcançar seu desenvolvimento urbano e socioeconômico. E essas necessidades, quando atendidas, contribuem para a promoção de novas trocas e a oferta de novos bens. Sob novas políticas, a cidade torna-se espaço onde o valor de uso sobrepõe-se ao valor de troca, "destinada aos usuários e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos" (LEFEBVRE, 2008, p.127).

Baudouin e Collin (2012), consideram a possibilidade de as cidades ampliarem seu papel, alterando as formas de organização do Estado e citam exemplos de experiências no Estados Unidos da América e no norte europeu, mas ressaltam que as cidades brasileiras, dadas as condições da constituição do Estado brasileiro, encontram-se sob forte controle dos demais níveis de governo. Esses autores

avaliam que as cidades poderiam alcançar tal condição ao incluírem suas populações em processos participativos, com a instituição de instrumentos de mobilização produtiva, o que resultaria em ganhos para todos.

Baudouin e Collin (apud MIRANDA, 2016, s/n) consideram que “a partir do momento em que o desenvolvimento da cidade é apreendido pelos cidadãos como algo comum a todos, os atores utilizam cada vez mais o papel impulsionador dos conflitos, tornado produtivos os dissensos, no sentido dado por Jacques Rancière” (BAUDOUIN; COLLIN, 2012). Ou seja, quando atingidas essas condições, a colisão de interesses do local com aqueles do Estado provocaria a revisão da “democracia da representação”, o que se vincularia e levaria à abertura de espaços para o exercício de formas de democracia direta.

Finalizando, a abordagem trazida neste Capítulo teve o propósito de contribuir para a elaboração das análises de situações específicas de práticas de democratização da gestão, positivamente entendidas como experiências democratizantes. As análises estão apresentadas no Capítulo 3 deste trabalho, principalmente na seção 3.3, que trata dos instrumentos institucionais de participação social na gestão e configuração dos espaços urbanos de Vitória.

CAPÍTULO 3: O TERRITÓRIO, O CIDADÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Dividido em três partes, este Capítulo cuida da caracterização do município e das frações socioespaciais sobre as quais a pesquisa se debruçou; dos atores sociais e cidadãos que atuam nesses lugares²⁴; e dos processos de negociação²⁵ constituídos como sistemas políticos que se organizam enquanto mecanismos de gestão democrática num território.

As análises e abordagens trazidas em cada uma das seções citadas, notadamente a última, têm como base conceitual a literatura utilizada na elaboração do Capítulo 2, dentro de uma visão positiva quanto às experiências investigadas. Esse olhar não afasta a avaliação quanto à necessidade de busca permanente por aperfeiçoamentos, visto não haver perspectiva de processo estável, duradouro e acabado de gestão verdadeiramente democrática.

Alinhada à descrição contida na Introdução, o território organizado local é o espaço da ação dos cidadãos que integram e se fazem representar por entidades constituídas como atores sociais. Pretende-se avaliar a forma como ocorre a atuação dessas entidades e, derivada dessa participação, qual a percepção dos ativistas/atores sociais quanto aos resultados de seus esforços na configuração

²⁴ Território, neste caso é o Município de Vitória, como conceituado no Capítulo anterior deste trabalho, a partir de Sousa (2006, p. 110), que define território como sendo o espaço e suas relações de poder. As duas frações socioespaciais são a Poligonal 2 do projeto Terra e o bairro Jardim Camburi. Ver também “Território e Abordagem Territorial”, de Sérgio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga.

²⁵ Os processos de negociação são entendidos conforme proposto por Régis de Castro Andrade, em Pacto democrático, negociação e autoridade (reflexões sobre a questão da democracia): “A negociação é um princípio de solução de conflitos, e não mero instrumento, a ser utilizado quando lhes convenha, pelos que tenham o poder de esmagar o adversário numa determinada situação típica. A negociação não é um instrumento do poder. Isso não significa fechar os olhos para os efeitos do poder na política; afirma-se apenas que, num contexto democrático, o poder é um instrumento da negociação. Ocupando uma certa posição econômica, política, moral, etc., as partes negociantes fazem referência, de modo explícito ou implícito, ao poder que têm, e o resultado, entre outras coisas, depende disso.

Enfim, convém não confundir a negociação política em geral (envolvendo o Estado, partidos e organizações da sociedade em várias combinações possíveis de confronto) e a negociação de mercado. Em política, a negociação não diz respeito apenas aos objetos da transação, mas também às regras que a presidem. Além disso, no mercado, em regra a identidade das partes não se altera ao longo da transação; na negociação política a identidade está ela própria em jogo (à racionalidade instrumental soma-se a comunicação, no sentido de Habermas).” (<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451988000100002> – acesso em 19fev18)

territorial dessas frações territoriais em Vitória.

Numa perspectiva de representação de toda a cidade, as duas frações em análise nesta pesquisa são formadas pelo Bairro Jardim Camburi, a qual tem como processos de negociações a execução do orçamento participativo e as decisões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano; na segunda, formada pela Poligonal 2 do projeto Terra, serão investigados, como processos de negociações, o orçamento participativo e os trabalhos da Comissão de Moradores para acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI).

Ao identificar o cidadão que atua em processos de negociação política, ouvindo-o, intende-se compreender os modos e processos de organização das pessoas que habitam os territórios pesquisados, as formas como se organizam e como interagem e se apropriam dos espaços de participação disponibilizados pelos instrumentos experimentados de gestão e de participação. Ao tratar dos mecanismos de inserção de representantes dos movimentos populares nesses processos institucionais de produção de políticas públicas sua apropriação por esses cidadãos, apreendem-se informações que embasem a aplicação e a análise da pesquisa empírica proposta.

3.1. O território e suas frações

Este subcapítulo tem como objetivo contextualizar, sinteticamente, o espaço no qual a pesquisa foi desenvolvida. Sua caracterização não retorna às origens da cidade. Parte do ponto no qual ela se encontrava em meados do século XX e finaliza com informações específicas dos dois lugares representativos das relações estudadas, anteriormente elencadas.

A primeira metade do século passado transcorreu sem grande expansão da cidade de Vitória,²⁶ cujas alterações urbanas - quando comparadas às posteriores - caracterizaram-se por medidas²⁷ de saneamento, urbanização e modernização de

²⁶ Dados da população de Vitória (IBGE): 1900: 11.850 habitantes; 1920: 21.866 habitantes; 1940: 45.212 habitantes; 1960: 83.351 habitantes; 1980: 207.747 habitantes; 2000: 292.304; 2015 (est.): 358.875; 2015: 355.875 (NT-IJSN).

²⁷ Como Governador do Espírito Santo (1908/1912), Jerônimo Monteiro cuidou do planejamento urbano da Capital, e da modernização econômica do Estado. A cidade passou a contar com rede de

espaços então ocupados, formados basicamente pela atual área central da cidade.

O grande projeto de implantação do Novo Arrabalde²⁸, do final do século XIX, objetivando dar novo vulto à capital do Espírito Santo, consolidou-se somente algumas décadas após seu início, confirmando o modesto ritmo de crescimento da cidade naquele período.

Nessa mesma época o Porto de Vitória transformou-se num grande polo da exportação de café, em grande medida como resultado da expansão de sua produção para todo o território do Estado do Espírito Santo. Por outro lado, os projetos de ampliação do porto e a construção do cais de minério – arrendado pela Companhia Vale do Rio Doce em 1942, no mesmo ano de sua criação - consolidaram a vocação de centro de comércio exterior e de logística da cidade e da região. Posteriormente, já na década de 60, foi construído o porto de Tubarão, especializado em transporte de minério de ferro, liberando o Porto de Vitória para cargas gerais.

A criação e instalação em Vitória da Universidade Federal do Espírito Santo,²⁹ em 1954, caracterizou-se como a primeira iniciativa voltada à constituição de um núcleo de ensino superior no Estado. Essa decisão contribuiu para a consolidação da centralidade³⁰ da capital do Espírito Santo, juntamente com outros grandes projetos

energia elétrica, abastecimento de água, bondes elétricos, remodelação de prédios públicos, etc. A área do Campinho (atual Parque Moscoso) foi aterrada e urbanizada. Ver **“Vitória no Começo do Século XX: Modernidade e Modernização na Construção da Capital Capixaba”**, de Maria da Conceição Francisca Pires.

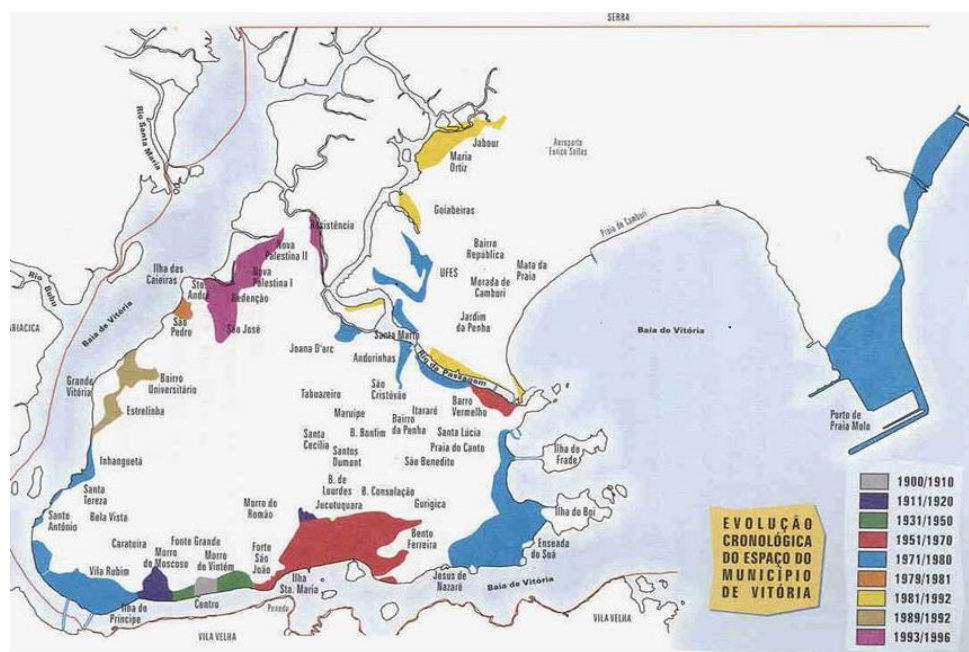
Disponível em www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/download/11344/6458 (PDF).

²⁸ O Projeto do Novo Arrabalde decorreu dos anseios progressistas, como ação oficial do Governo Moniz Freire (1894 a 1898), visando transformar a Vitória colonial do final do século XIX em um novo centro concentrador de atividades comerciais, de serviços e de população, inserido num ambiente de modernidade nacional, em formação naquela época. Para isso constituiu a Comissão de Melhoramentos da Capital, em 1893, sob a presidência do engenheiro sanitário Francisco Rodrigues Saturnino de Brito, responsável pela elaboração dos projetos da expansão da Capital na região das praias localizadas a nordeste da ilha de Vitória. O projeto foi conduzido, sob concessão, pela Companhia Torrens. (CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **O Novo Arrabalde**, 1996).

²⁹ A Universidade do Espírito Santo foi criada pelo Governador do Estado Jones dos Santos Neves (1951/1955), em 5 de maio de 1954, a partir da união de instituições de ensino privadas e dispersas. As dificuldades de manutenção dessa Universidade Estadual motivaram a sua transformação em Universidade Federal do Espírito Santo, por ato do Presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961), em 30 de janeiro de 1961. (<http://www.ufes.br/história>).

³⁰ Destaque para os projetos de desenvolvimento econômico, de industrialização e de modernização estrutural implementados nos governos de Carlos Monteiro Lindemberg e Jones dos Santos Neves

O espaço urbano foi sendo transformado, destacando-se os inúmeros aterros em áreas marítimas, realizados com vistas à expansão do território da capital. Com isso, a cidade conformava-se muito mais pelas ações e empreendimentos coordenados pelo Estado do que pelos empreendimentos privados. Essas intervenções urbanas e as alterações na dinâmica econômica – motivadas pelas grandes intervenções governamentais na política cafeeira e na instalação dos grandes projetos industriais – marcaram profundamente os modos de ocupação e de urbanização do território da capital. O processo de implantação dos aterros marítimos (FIGURA 5) para utilização urbana molda-se como elemento ilustrativo desses processos (CAMPOS JÚNIOR, 2002).



e ações coordenadas por Asdrúbal Soares, José Buaiz, Eliezer Batista, Américo Buaiz. Ver: **Capitalismo e Sub(desenvolvimento) no Espírito Santo no século XX**, de Diones Augusto Ribeiro.

O Porto de Tubarão foi determinante para consolidar um grande complexo industrial, composto pela usina de pelletização de minério de ferro. A alta capacidade de produção dessas instalações impulsionou a implantação da Usina Siderúrgica de Tubarão, inaugurada em novembro de 1983. Os esforços de promoção da industrialização coordenados pela Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (Codes) – depois transformada em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes),³¹ pela via dos grandes projetos, obtinha êxito.

Essa trajetória foi a opção decorrente do esgotamento do ciclo da produção do café, marcado pela política conduzida pelo Governo Federal de erradicação dos cafezais improdutivos, entre 1962 e 1967. Com isso, ocorreu um “violento processo de concentração da terra, acompanhado de uma larga expulsão da população rural” (PDRI, 1985, p. 66). Como consequência imediata, glebas de terras anteriormente ocupadas pelos cafezais – cultura com mão-de-obra intensiva - passaram à expansão da pecuária e de atividades de reflorestamento para a agroindústria, com baixa demanda de trabalhadores.

O consequente êxodo rural, combinado com a implantação dos grandes projetos industriais, tornam-se causas da concentração populacional na região da Grande Vitória. Nessa região, no início da segunda metade do século passado, realiza-se a passagem da economia agrícola para a industrial.

Em sua avaliação, Marques de Saes (2001) afirma que o caráter retardatário e dependente da expansão do capitalismo no Brasil, paralelamente às sucessivas redefinições da hegemonia política verificada na sua condução, concluía a transição para uma economia industrial³² somente no final da década de 1950.

Embora houvesse disponibilidade de áreas para a rápida urbanização daquelas décadas, muitos dos novos moradores da cidade, por não disporem de renda

³¹ O Bandes foi criado em 20 de fevereiro de 1967, após aprovação da Lei 2.279, de 01 de fevereiro de 1967, tendo sido inicialmente designado como Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codes, sendo transformado em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), pela Lei Estadual 2.413, de 1969, recebendo a Carta Patente I – 333, de 11 de novembro, outorgada pelo Banco Central. A Codes/Bandes foi iniciativa do Governador Christiano Dias Lopes Filho, tendo como objetivo transformar o perfil da economia estadual, sob grave crise nos anos 1960.

³² Dados de 1960 apontam que a agricultura respondia por 22% do PNB, enquanto a indústria passou a responder, naquele ano, por 33%. (Marques de Saes, 2001).

suficiente para a aquisição de unidades da produção formal da cidade, buscavam as alternativas compatíveis com sua capacidade financeira. Porções do espaço urbano sem infraestrutura adequada, ofertadas a preços muito baixos, além de encostas de morros e manguezais, localizados geograficamente próximas às possibilidades de empregos foram ocupados (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 15).

Campos Júnior afirma que registros da produção imobiliária em Vitória indicam a ocorrência do adensamento urbano a partir das décadas de 70 e 80. A consolidação do processo de verticalização da cidade aconteceu somente a partir de 1975, quando a área total das construções licenciadas em edificações com mais de três pavimentos ultrapassou a soma das demais. No entanto, por não absorver informações relativas às construções informais dos morros e manguezais, esses dados podem formar um retrato incompleto da cidade da década de 1980.

3.1.1. Instrumentos institucionais da configuração do território urbano

A nova dinâmica urbana imposta sobre a Capital e a região contígua passou a exigir políticas integradas de planejamento urbano e de gestão do espaço da aglomeração que se formava. Novos projetos surgiram para contemplar as necessidades do ciclo de desenvolvimento então desenhado, ao mesmo tempo em que cuidavam do atendimento às demandas por novas habitações.

Merece ser destacada a iniciativa de promoção do planejamento urbano, intermunicipal e integrado, que se originou no nível das administrações municipais. O envolvimento das cinco prefeituras dos municípios da capital, de Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana está anotado na Revista da Fundação Jones dos Santos Neves da seguinte forma:

A primeira delas surgiu em 1967, através de uma iniciativa conjunta das prefeituras de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Em consonância com a Política Nacional de Planejamento Integrado, coordenada pelo já extinto SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e com o trabalho de regionalização preparado pelo Conselho Nacional de Geografia, foi assinado um convênio criando a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória, de sigla COPI. (RFJSN/PEE, 1979, p. 6).

Os trabalhos dessa Comissão, que objetivavam a resolução dos problemas que surgiam pela expansão populacional verificada naquela década, encerram-se em fevereiro de 1971. No entanto, dada sua qualidade, serviram de base para a obtenção de recursos junto ao Fundo de Financiamento de Planos Integrados (Fiplan), então gerido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), para utilização na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória (PDI) (RFJSN/PEE, 1979).

A criação da Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano S.A. (Comdusa), em 1969, foi resultado das preocupações do Governo do Estado com o planejamento físico-territorial. O Governo pretendia tornar essa empresa no principal instrumento da gestão de políticas urbanas, tendo como território prioritário de atuação a região da Grande Vitória, com destaque para a capital.

(A empresa) foi criada para estabelecer as normas e diretrizes do planejamento territorial do Estado e fornecer subsídios necessários à elaboração de leis sobre o uso e ocupação do solo Urbano; realizar projetos de urbanização na Ilha do Príncipe e nas praias do Suá, Santa Helena e Comprida; realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração e execução de um plano diretor da área da Grande Vitória e outras atividades (RFJSN/PEE, 1979, p. 7).

Sob a coordenação e com aporte de recursos da Comdusa - além da fonte financeira acima citada - o Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória – PDI, foi elaborado pelo consórcio formado pelo escritório de Projetos M. Roberto Arquitetos e pela empresa Planorte – Planejamento Técnico e Econômico e concluído em 1973.

O PDI tinha como principais propósitos promover a coesão dos vários projetos em andamento, a instalação de um distrito industrial, identificar as ações relacionadas ao abastecimento de água e tratamento do esgoto gerado na região, a urbanização das áreas provenientes dos aterros marítimos, além de outros voltados ao planejamento e à ordenação do solo, indispensáveis ao desenvolvimento desejável.

Esses estudos propuseram um modelo inédito de desenvolvimento polinuclear para todo o aglomerado urbano que se formava, com a estruturação de uma metrópole constituída pela “associação de Unidades Urbanas semi-autônomas, dotadas de um nível de equipamento compatível com seus estágios de desenvolvimento sócio-

econômico, sem deixar de lado a especialização espacial, a nível da aglomeração como um todo” (RFJSN/PEE, 1979, p. 7).

No entanto, desde 1971 o Governo do Estado, através do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), constituiu um grupo de trabalho para a elaboração dos estudos do Programa de Reaparelhamento Estrutural – PRE, tendo como objetivo estudar e avaliar o impacto econômico dos grandes projetos na estrutura espacial da Grande Vitória.

As primeiras gestões se desenvolveram entre 1971 a 1974, no sentido de dotar o Espírito Santo de empreendimentos do porte da Companhia Vale do Rio Doce, através de um complexo siderúrgico e para-químico na Grande Vitória. O Executivo Estadual procurava fazer com que o Governo Federal montasse uma infra-estrutura condizente com as vantagens locacionais do Estado, tornando possível a atração de grandes capitais nacionais e estrangeiros (RFJSN/PEE, 1979, p. 7).

A dinâmica em curso na Aglomeração Urbana da Grande Vitória, no início da década de 1970, gerou a percepção que o PDI, apesar de recém-concluído, encontrava-se defasado³³. Por isso a Secretaria Estadual de Planejamento, com base nos trabalhos anteriores – elaborados pela Copi, Comdusa, PDI e PRE – compôs um grupo de trabalho para a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória – PEE,³⁴ sendo concluído em 1976. Esse Plano constituiu-se em um marco do planejamento urbano do Espírito Santo, num momento em que a aglomeração de Vitória passava por intensas mudanças

³³ O “abandono” do PDI pode ter sido motivado mais pelas suas qualidades que por deficiências. O Plano contemplava medidas restritivas para o uso e ocupação do solo urbano, de proteção do patrimônio natural e histórico e de garantia de ampliação do sistema viário em todo Aglomerado Urbano, dentre outras. O Plano também indicava que a “unidade urbano-sócio-econômicas” poderia não coincidir com os limites municipais, ao agregar áreas conturbadas de mais de uma unidade administrativa local, apontando a necessidade de gestão integrada. Da mesma forma, a proposta de um aglomerado polinucleado, integrado por oito “unidades urbanas aglomeradas” e por outras “quatro unidades urbanas periféricas”, opunha-se à formação de uma megalópole. Por outro lado, O controle de todas as atividades em cada Unidade, incluindo a fixação das “densidades demográficas ótimas” e o estabelecimento de Centros de Animação – CA, em cada uma das Unidades Urbanas (p. III.3.1/2) expõe, apesar das melhores intenções, o caráter autoritário daquele plano.

³⁴ “O documento, concluído em 1976, instituiu o processo de planejamento urbano no Espírito Santo. Foi elaborado por um grupo criado pelo Governo do Estado, integrado por Arlindo Vilaschi Filho, Antônio Luiz Borjaille, Jolindo Martins Filho, José Ramos Sobrinho, Manoel Rodrigues Martins, Maria do Carmo Schwab, Michael Bergman e Odilon Borges Junior. O documento propõe um modelo de organização espacial para a micro-região de Vitória, a partir de duas importantes variáveis: o intenso fluxo migratório registrado em direção a essa região, nas duas últimas décadas, e a mudança na escala de investimentos federais nessa área, em função dos chamados ‘Grandes Projetos’” (RFJSN, 1979, p. 5).

urbanas e econômicas, decorrentes do afluxo de populações que se deslocavam do campo para as cidades e pelas políticas de industrialização da região.

Suas propostas buscavam o ordenamento do espaço urbano das cidades do aglomerado, cujo modelo de expansão propunha a descentralização das atividades terciárias (então concentradas no núcleo central da capital), através da instalação de “centros de animação”³⁵. Para isso, estabelecia ações de estruturação do sistema viário e no planejamento dos transportes urbanos, nos cuidados com a preservação do patrimônio histórico e natural, no ordenamento do solo urbano e na qualificação da gestão pública do Governo do Estado e dos cinco Municípios da aglomeração.

A criação do Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória, a elaboração de Planos Diretores Urbanos e de Planos nas áreas de transportes, patrimônio histórico e natural, lazer e resíduos sólidos são os fatos mais ricos em consequência da elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória - PEE (RFJSN, 1979, p. 5)

Na esteira do PEE³⁶ surgiram as primeiras iniciativas com vistas à elaboração de Planos Diretores Urbanos dos municípios dessa Aglomeração. Publicação da Fundação Jones dos Santos Neves, de 1979, anota:

Hoje, **com a elaboração de Planos Diretores Urbanos nos Municípios de Serra e Vitória**, o zoneamento proposto passa a se consolidar. Estão sendo estabelecidas zonas de uso que possam evitar o crescimento da Aglomeração Urbana de Vitória como se fosse uma grade mancha de óleo (RFJSN, 1979, p. 5) (grifei).

³⁵ Os Centros de Animação no PEE correspondem ao conceito comum de "centro de cidade", tendo concentração demográfica mais alta, facilidade de acesso de fluxos de pessoas e veículos, comércio e de prestação de serviços, equipamentos públicos e privados de saúde, ensino, cultura e lazer. O PEE identificou alguns locais com tais características, consolidados e/ou em formação, destacando-se a região central de Vila Velha, o bairro de Campo Grande e Carapina.

³⁶ O PEE descreveu preocupações com a gestão do território, objetivando a conformação de um aglomerado com melhor qualidade de vida, a partir de algumas medidas como o fortalecimento de atividades de controle ambiental, de proteção do patrimônio histórico e paisagístico, de prestação de serviços de saúde, de gestão de resíduos, de aperfeiçoamento de gestores públicos, de ordenamento da ocupação e da necessidade de planos diretores municipais, articulando os centros de animação. Análise contida na apresentação de sua publicação afirma que o PEE “encara esse espaço como um contínuo, intimamente articulado, de unidades urbano-sócio-econômicas, que não coincidem, necessariamente, com os limites político-administrativos.” (RFJSN, 1979, p.25), sendo necessária a superação da heterogenia do espaço político-administrativo decorrente da superposição de três níveis de governo e da justaposição das cinco entidades de administração local, indicando a importância do estabelecimento de processo de planejamento e de ação integrada entre as municipalidades.

O Município de Vitória, demonstrando atenção com o ordenamento urbano editou a Lei nº 2.548³⁷, de 15 de fevereiro de 1978, onde relacionou, dentre os objetivos permanentes do processo de modernização administrativa, “a prevalência de planejamento diretor do desenvolvimento urbano integrado do município” (Artigo 3º, alínea a) e, dentre as áreas especiais emergentes, “o desenvolvimento urbano e viário” (Artigo 4º, alínea a).

Na sequência, alinhado com a reorganização administrativa, o primeiro Plano Diretor Urbano³⁸ de Vitória foi instituído em 1984, mediante a aprovação da Lei nº 3.158, de 10 de fevereiro de 1984. Importante frisar que o PDU de Vitória surgiu do PEE, inclusive dispondo de recursos federais para sua elaboração.

Em entrevista concedida para a realização desta pesquisa acerca do processo de elaboração da proposta do PDU para a cidade de Vitória, o arquiteto Fernando Augusto Barros Bettarello registra que

O Plano Diretor, que a gente tinha recurso, a gente começou por Vitória. A ideia era fazer todos na Grande Vitória, mas como era Vitória que tinha o maior problema, todo mundo ia para o Centro, uma confusão danada e tal. Dentro de Vitória, qual seria a referência urbana dentro do que se pensou para a Região Metropolitana? Qual era a estruturação pra Vitória se a gente fosse pegando o PEE? E depois a gente fez um segundo estudo de Vitória. Bom, PEE estruturado desse jeito, vamos ver Vitória como é que está. E fomos estudando bairro por bairro. E na época, em função desse adensamento, a gente focou o Plano Diretor basicamente em cima da infraestrutura (BETTARELLO, 2018).

Bettarello (2018) lembra que, relativamente à infraestrutura de transporte, foram utilizadas as informações do Plano de Ação Imediata de Trânsito e Transporte (PAITT), finalizado em 1978, do Aquaviário e dados produzidos pelo próprio PEE. Quanto à oferta de serviços, os dados sobre capacidade dos equipamentos de educação, postos de saúde e outros serviços foram obtidos na PMV, com a intenção de planejar a densidade comportada para cada bairro, resultando nos coeficientes e taxas ideais para cada uma das regiões da cidade.

³⁷ A Lei nº 2.548, de 15 de fevereiro de 1978, instituiu, dentre suas Unidades Orgânicas, o Escritório de Planejamento Integrado formado pela Assessoria de Planejamento Urbano e pela Assessoria de Planejamento Econômico-Financeiro, sendo que a primeira foi responsável pela elaboração do PDU.

³⁸ A seção 3.3.2 trata de aspectos relativos à participação social na elaboração e na gestão do PDU.

Os modelos de assentamento desenhados propunham inovações como a constituição de galerias contíguas às calçadas, como forma de ampliar o espaço de pedestre.

Então a gente foi fazendo projeto por projeto. E a gente tinha a coisa inovadora. Na Reta da Penha, Leitão da Silva, essa parte comercial, não tinha calçada, Vitória não tinha calçada. E a gente falava, vamos recuar quatro metros, e você, no primeiro andar pode chegar no alinhamento. E quando você pega vários prédios na Reta da Penha, tem várias coisas aqui que é igual uma galeria ou boulevard. Aí era assim, tinha o térreo, que era pra lojas, e os dois andares era garagem e depois era torre (BETTARELLO, 2018).³⁹

3.1.2. O Plano Diretor Urbano de Vitória

Esta pesquisa, como mencionado, objetiva avaliar a forma como ocorreu a participação e, derivada dessa participação, qual a percepção dos atores sociais quanto aos resultados de seus esforços na configuração territorial de frações territoriais em Vitória, sendo a elaboração e a vigência do primeiro Plano Diretor Urbano, em 1984, o marco inicial.

Com o intuito de caracterizar a relevância desse instrumento de gestão do território urbano, serão descritos os principais elementos do PDU de 1984 e de suas revisões e atualizações, instituídas por leis aprovadas em 1994 e em 2006.

O primeiro Plano Diretor Urbano

A Lei nº 3.158, de 10 de fevereiro de 1984, instituiu o PDU de Vitória e tratou de outros temas relacionados à ação governamental, incluindo a prestação de serviços, os planos e programas anuais e plurianuais e a programação financeira da administração municipal.

Seu alinhamento e vinculação ao PEE são evidenciados pela previsão de celebração de convênios, acordos e contratos com outros órgãos da administração pública, notadamente visando atender ao planejamento e a execução de obras e de serviços de interesse comum da Aglomeração Urbana da Grande Vitória. O artigo 5º da Lei nº 3.158/1984 destacou que o objetivo desses convênios seria a “melhoria

da qualidade de vida dessa comunidade sócio-econômica, a que visa a Região de Desenvolvimento Prioritário estabelecida pela Lei Estadual nº 3.176, de 08 de dezembro de 1977” (IJSN, 2016).

Essa aderência reforçava-se ao ter relacionado, dentre os objetivos do PDU, “Adequar a cidade à estrutura urbana preconizada para a Aglomeração Urbana da Grande Vitória, ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do Município” (PMV, Lei nº 3.158/1984 - art. 12, inciso II).

No presente estudo está indicada a forma como o PDU tratou as duas frações territoriais nas quais será desenvolvida a pesquisa proposta. O Plano Diretor de 1984 inseriu na Zona Residencial 1/007 (ZR1/007) a parte da região posteriormente classificada e identificada como Poligonal 2 do Projeto Terra, porém limitando a ocupação entre as cotas de 25 e 50 metros do Maciço Central da ilha. Acima da cota de 50 metros, as áreas foram classificadas como Zona Especial 1/001 (ZE1/001).

A região onde se encontra o bairro Jardim Camburi foi inserida na ZR3/004. Enquanto na primeira os usos permitidos são residência unifamiliar, condomínio horizontal, institucional local, comércio local e serviço local, na segunda, além daqueles listados, eram permitidos residência multifamiliar, institucional de bairro e industrial de pequeno porte.

O segundo Plano Diretor Urbano

A Lei nº 4.167, de 27 de dezembro de 1994, instituiu um novo Plano Diretor Urbano que demonstrou dar ao planejamento urbano maior foco e base para o desenvolvimento municipal⁴⁰ (artigo 2º), reafirmado pelo artigo 3º, ao afirmar que “o Plano Diretor Urbano é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento” (PDU Vitória, Lei nº 4.167/94).

⁴⁰ Art. 2º O planejamento urbano do Município estimulará e ordenará o desenvolvimento municipal, estabelecendo as prioridades de investimentos e as diretrizes de uso e ocupação do solo, bem como, os instrumentos que serão aplicados no controle do crescimento urbano (PDU Vitória – Lei nº 4.167/1994).

Ao mesmo tempo, o novo PDU incorporou novos conceitos surgidos na Constituição Federal de 1988, com destaque para aspectos relativos à função social da cidade e da propriedade, os quais somente foram efetivamente incorporadas à legislação brasileira mediante a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art. 7º O Plano Diretor Urbano tem como objetivos:

I - Realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem estar dos seus habitantes.

II - Estimular a expansão do mercado de trabalho e das atividades produtivas (PDU Vitória, Lei nº 4.167/1994).

Relativamente à configuração do território urbano de Vitória, merece destaque, dentre os novos instrumentos utilizados pelo PDU, a introdução da exigência de Relatório de Impacto Urbano – RIU, para “a aprovação de empreendimentos, públicos ou privados, que possam vir a representar uma excepcional sobrecarga na capacidade da infra-estrutura urbana ou, ainda, que possa vir a provocar danos ao meio ambiente natural ou construído”⁴¹ (Art. 70 da Lei nº 4.167/1994).

Quanto ao Zoneamento Urbanístico,⁴² o Bairro Jardim Camburi foi enquadrado como Zona Residencial - ZR3, cuja ocupação podia ser impactada pela recepção de índices urbanísticos “decorrentes da aplicação de instrumentos da política urbana, tais como a transferência de potencial construtivo” art. 76 da Lei nº 4.167/1994), enquanto a Poligonal 2 foi subdividida em Zona Residencial Especial – ZRE2, Zona Residencial – ZR1 e Zona Natural – ZN2.

⁴¹ O artigo 71 da Lei nº 4.167/1994 estabeleceu quais empreendimento ficavam sujeitos à apresentação de RIU: “Art. 71 - São considerados empreendimentos de impacto, entre outros a serem definidos por Decreto do Executivo:

I - Qualquer empreendimento, para fins não residenciais, com área computável no coeficiente de aproveitamento superior a 6.000,00m² (seis mil metros quadrados) localizado nas Zonas Residenciais, e com área computável no coeficiente de aproveitamento superior a 12.000,00m² (doze mil metros quadrados) nas demais Zonas de Uso;

II - Qualquer obra de construção ou ampliação das vias arteriais e coletoras, existentes ou projetadas;

III - Qualquer empreendimento sujeito à apresentação de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA, nos termos da legislação ambiental federal, estadual ou municipal vigente.”

⁴² Um conjunto de Anexos estabelece usos e índices para cada uma das ZRs, sem detalhamento nesta pesquisa por não compor ser objeto.

Quanto ao Zoneamento de Planejamento, toda a área da Poligonal 2 passível de ocupação ficou enquadrada como Zona de Intervenção Pública Prioritária – ZIP, correspondendo às “áreas de interesse social onde serão desenvolvidos prioritariamente os programas de regularização fundiária e das edificações, e os programas de urbanização específica.” (Art. 77 da Lei nº 4.167/1994), a ser regulamentada em lei específica.⁴³

O segundo PDU permitiu maior intensidade de utilização das áreas urbanas, com ampliação de gabaritos, adensamento e verticalização principalmente das áreas mais valorizadas. A estrutura espacial da cidade foi alterada a partir da consolidação do deslocamento do centro político-administrativo e comercial do centro histórico para a região da Enseada do Suá (IJSN, 2016).

O terceiro Plano Diretor Urbano

A Lei nº 6.705, de 13 de outubro de 2006, instituiu o terceiro PDU da Capital – ainda vigente – tendo sido elaborado em consonância com as novas disposições e por imposição da revisão decenal contidas no Estatuto da Cidade⁴⁴, impondo-se como principal instrumento do sistema de planejamento municipal ao elencar em seu Art. 3º:

Art. 3º. São princípios da Política Urbana:
I - a função social da cidade;
II - a função social da propriedade;
III - a gestão democrática da cidade;
IV – a equidade;
V – a sustentabilidade da cidade.

O estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) sobressai como um reconhecimento da necessidade de políticas públicas urbanas para todas as

⁴³ A Lei definiu a ZIN, remetendo para lei específica a formulação de programas para essas áreas: Art. 77 [...] § 1º - Para efeito desta Lei, entende-se como áreas de interesse social aquelas originadas por ocupação espontânea ou por lotes irregulares ou clandestinos que apresentam condições precárias de moradia.

§ 2º - Lei Municipal específica disporá sobre os programas de regularização e urbanização de que trata o caput deste artigo.

⁴⁴ A Lei nº 10.257/2001 obriga a revisão dos PDM em seu artigo 40: “Art. 40 - § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.”

áreas ocupadas da cidade, o que se reforça com a determinação da instituição de políticas e programas específicos para atendimento aos setores de menor renda e através da urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares.⁴⁵

Em retrospectiva, considera-se que o PDU de 1984 enfatizou a perspectiva de configuração do território urbano a partir de uma “leitura modernista de uma cidade funcional, delimitada por zonas de uso” (IJSN, 2016, p. 8), além de demonstrar cuidados com a preservação do patrimônio urbano e com o centro histórico, embora tenha revelado questões complexas de seu funcionamento.

Quanto ao PDU de 1994, ao flexibilizar controles construtivos, permitiu uma apropriação da cidade pelos setores econômicos vinculados à construção civil, resultando, dentre outros, em fortes alterações principalmente no centro histórico. O terceiro PDU retomou cuidados com a paisagem e com o restabelecimento de zonas específicas, mas não suficientes para sustar ações do mercado imobiliário. Dessa leitura, observa-se que os PDUs não foram suficientes para a obtenção de “uma cidade sustentável, socialmente justa e ambientalmente equilibrada”, pelo menos até o estágio de desenvolvimento atual (IJSN, 2016, p. 8).

Abe (2006), ao analisar a Lei nº 6.705/2006, avalia como sendo adequado o tratamento dado pelo PDU a todo o território, por não haver área rural no Município. Ressalta que as normas contidas no PDU vêm sendo “responsáveis pela configuração da parte nova do Município e, de certa forma, pela substituição da parte antiga” (ABE, 2006, p. 9), apontando uma possível falha dos Planos, que não obtiveram resultados efetivos na proteção do centro histórico.

Abe (2006) aponta que a adoção de regulamentos para diversas políticas locais - desenvolvimento econômico, proteção da paisagem, saneamento ambiental,

⁴⁵ O PDU de Vitória – Lei 6.705/2006 - trata dessa questão em seu artigo 3º: “Art. 3º, § 6º. O Município deverá dispor de legislações, políticas públicas e programas específicos voltados para a redução da desigualdade social, que objetivem: I - a garantia de condições dignas de habitabilidade para a população de baixa renda; II - o usufruto pleno da economia e da cultura, com a utilização dos recursos para o benefício de todos os habitantes, utilizando critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e à sustentabilidade ecológica. III - a repartição dos ônus fiscais do modo mais justo possível, considerando o princípio da capacidade contributiva. Art. 4º. São objetivos gerais do Plano Diretor Urbano do Município de Vitória: [...] IX - promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares;

mobilidade urbana, regularização fundiária, integração metropolitana e administração do patrimônio público, demonstra e confirma a importância do PDU. Quanto à apropriação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, o PDU então vigente já cuidava da aplicação de vários deles, com expectativa de apropriação de inovações,⁴⁶ “como as operações urbanas consorciadas, os incentivos financeiros e fiscais, o tombamento e a identificação de imóveis de interesse, etc.” (ABE, 2006, p. 10).

O autor (Abe, 2006) ainda descreve o papel do PDU como instrumento indutor do desenvolvimento urbano-social nas ZEIS⁴⁷ tanto ao estabelecer regras específicas para loteamentos de interesse social e para empreendimentos habitacionais de interesse social. Essas normas passaram a ser aplicados nos empreendimentos privados e nas ações do poder público, desde que houvesse plano de desenvolvimento local para a ZEIS, com vistas à redução do déficit habitacional então existente.

Em trabalho produzido em 2014 para subsidiar o processo de revisão do Plano Diretor, o Instituto Pólis demonstrou que, “nos termos da LOM, o PDU de Vitória encontra-se calcado em princípios orientadores consignados por seu art. 3º, sendo eles a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, a equidade e a sustentabilidade da cidade” (PÓLIS, 2014, p. 15/16). Essa leitura

⁴⁶ Na vigência da Lei 6.705/2006 não foram realizadas operações urbanas consorciadas. No entanto, imóveis de interesse público passaram a ser identificados e tombados e isenções fiscais foram concedidos.

⁴⁷ Art. 92 da Lei nº 6.705/2006 define ZEIS: “Art. 92. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território onde deverá ser promovida a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não utilizadas ou subutilizadas.” O Art. 94 da mesma lei estabeleceu três categorias de Áreas Especiais de Interesse Social ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3: “Art. 94. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se em três categorias: I - ZEIS 1 – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares e/ou clandestinos ocupados pela população de baixa renda, significativamente precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, predominantemente localizados em encostas com altas declividades e topos de morros, com acessibilidade inadequada, riscos e demandas por serviços urbanos e equipamentos comunitários; II - ZEIS 2 – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda, com atendimento parcial das demandas por infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários; III - ZEIS 3 – imóveis públicos ou particulares edificados ou não, não utilizados, dotados parcialmente de infra-estrutura e serviços urbanos, necessários à implantação de EHS, com respectivos equipamentos comunitários e urbanização complementar adequados, que serão objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.”

remete à Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 5 de abril de 1988, em cujos objetivos fundamentais⁴⁸ do Município está a origem dos cuidados com o ordenamento territorial, com vista a assegurar qualidade de vida para a população municipal.

A LOM, no artigo 153, determina que a política de desenvolvimento municipal deve contar, dentre seus instrumentos, com o plano diretor para “atender o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes” (LOM, art. 153).

Os Artigos 55 e 56 confirmam o tratamento cuidadoso dado ao tema, merecendo registros as definições de funções sociais da cidade e do exercício do direito de propriedade, neles descritas:

Art.155. A política urbana, a ser formulada pelo Município, deve atender o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todos os cidadãos ao acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, saúde, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

§ 2º A execução da política urbana está condicionada às funções sociais da cidade, à função social da propriedade e ao estado social da propriedade e ao estado social de necessidade.

Art. 156. O exercício do direito de propriedade atenderá à função social quando:

I – estiver condicionado às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor;

II – assegurar a recuperação pelo Poder Público da valorização imobiliária decorrente de sua ação e garantir a coibição do uso da terra como reserva de valor;

III – sua utilização respeitar a legislação urbanística estabelecida e não provocar danos ao patrimônio cultural e ambiental (LOM, art. 155 e art. 156).

⁴⁸ A Lei Orgânica de Vitória, de 1988, estabelece os objetivos fundamentais do Município em seu artigo 3º: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais do Município de Vitória: I – colaborar com os governos federal e estadual na constituição de uma sociedade livre, justa e solidária. II – garantir, no âmbito de sua competência, a efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação; III – erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o desenvolvimento da comunidade local; IV – promover adequado ordenamento territorial, de modo a assegurar a qualidade de vida de sua população. V – promover as funções sociais da cidade; VI – promover as condições necessárias para o exercício pleno da cidadania; VII – adotar formas de descentralização do poder e desconcentração dos serviços a cargo do Município” (LOM, 1988).

Observa-se, portanto, intenso diálogo entre os instrumentos de política urbana previstos na LOM e aqueles contidos nos planos diretores, estando explícita a preocupação de conceder tratamento indistinto e não excludente, para as diversas áreas da cidade. Sobre isso, destaca-se o artigo 159 do primeiro:

Art. 159. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas à política urbana, o Município assegurará:

I – a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas em que estejam situadas a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo em áreas de risco, mediante consulta obrigatória à população envolvida, garantindo-se, no caso de remoção, o reassentamento da população em áreas próximas;

II – a regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;
[...]

VI – a criação de área de especial interesse urbanístico, social, ambiental turístico e de utilização pública (LOM, Art. 159)

A correspondência entre as disposições da LOM com aquelas contidas na Lei nº 6.705/2006 confirma-se com o detalhamento na definição da função social da cidade, explicitado no parágrafo 1º do art. 3º do PDU.⁴⁹

Outras políticas municipais, mesmo não tratadas no PDU, como os instrumentos tributários e financeiros previstos nas leis orçamentárias anuais e contemplados no ordenamento tributário municipal, resultam em políticas sociais, como isenção de ITBI a imóveis de interesse social nas ZEIS e contempladas no projeto Terra, com impactos na configuração territorial (PÓLIS, 2014).

As análises apontam para o reconhecimento dos avanços qualitativos que se consubstanciaram nas seguidas versões dos planos diretores urbanos, notadamente quanto à sua aplicação nos territórios com ocupação desordenada, a

⁴⁹ O parágrafo 1º do art. 3º do PDU de Vitória trata da função social da Cidade de Vitória, descrevendo detalhadamente princípios da LOM e ressaltando: “Art. 3º, § 1º, I – a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, a redução das desigualdades sociais e da segregação sócio-espacial; II - direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; III - respeito, a proteção e a preservação dos principais marcos da paisagem urbana, da cultura e da memória social; IV - acesso ao lazer e a preservação e conservação do meio ambiente, assegurando a proteção dos ecossistemas e recursos ambientais existentes e garantindo a todos os habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado; V - desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.”

partir da elaboração de mecanismos adequados, acima relacionados.

3.2. O ator social: o cidadão e os movimentos e organizações populares

Este subcapítulo tem o propósito de identificar formas de constituição de atores sociais que surgem e passam a atuar em espaços institucionais de gestão de políticas públicas, a partir da ação de membros dos segmentos sociais que estão, de alguma forma, vinculados a tais políticas. Neste caso importa distinguir o cidadão que, geralmente de forma organizada, atua e participa de processos de negociações formais com a administração pública municipal.

Ao mesmo tempo, ao discorrer sobre o papel que pode ser desempenhado pelo cidadão nos espaços institucionais, pretende-se debater vantagens, limites e restrições do ideal político da democracia participativa nos governos locais.

3.2.1. O ator social na democracia participativa - reconstituição dos movimentos sociais locais

O terceiro ciclo de democratização global⁵⁰ foi marcado pela forte adesão ao modelo hegemônico de democracia, principalmente nos países da Europa Oriental – onde ocorreu forte substituição dos regimes então chamados de democracias populares pelo padrão democrático predominante nos países ocidentais. Nesse período, inúmeros países da América Latina substituíram suas ditaduras por governos eleitos e, nessa mesma época, colônias do continente africano e do sudeste asiático tornaram-se países já sob governos democráticos (FERRAZ, 2009).

No caso brasileiro, a transição democrática após vinte anos de regime militar foi

⁵⁰ Antônio Paim, em “A Questão Democrática”, considera como terceiro ciclo da democratização global os processos e o período subsequente a 1974, sendo que a primeira onda incluiu as nações que se democratizaram entre 1828 e 1926. Dessa data e até 1942, reduziram-se de 24 para 12 as democracias. Entre 1942 e 1963 ocorreu a segunda onda, com a ampliação para 36 democracias, muito em função da derrocada dos sistemas coloniais. Para além de quantificação, a terceira onda de democratização baseia-se em princípios democráticos mais amplos, como liberdade e igualdade. Ver: <https://pt.scribd.com/document/163024710/Resumo-Ondas-Democracia>; Ver: A Questão Democrática, de Antônio Paim.

marcada pela promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, quase uma década após a reforma do sistema eleitoral, ocorrida em 1979. Embora tenha viabilizado a volta de eleições pluripartidárias e gerais, exceto para presidente da República, ocorridas em 1982, a imposição do voto vinculado – o eleitor ficava obrigado a votar em candidatos do mesmo partido para os diversos cargos em disputa – beneficiou o partido do governo.

Avritzer (1995) põe em questão a consumação da transição, vista a existência de posturas não democráticas de parcelas das elites políticas e a persistência de práticas não democráticas em questões que afetam a cidadania civil e o acesso a direitos sociais consagrados na Constituição Federal (AVRITZER, 1995)

As capitais e grandes cidades recuperaram o direito de escolher seus prefeitos em 1985, mesmo ano em que o Colégio Eleitoral elegeu Tancredo Neves presidente do país, que faleceu sem ter assumido a presidência, após ter sido acometido por grave doença nas vésperas de sua posse, sendo substituído pelo vice-presidente eleito, José Sarney.

A redefinição do papel dos municípios na Constituição de 1988, com seu fortalecimento como ente federado, aliado ao acúmulo de lutas pela redemocratização e por direitos, principalmente nas cidades, formava um ambiente apropriado para práticas de gestão participativa.

Setores excluídos da política no período anterior começaram a ascender aos governos locais, ao se organizarem em torno de agendas compostas pela defesa de direitos, contra a tortura, pelos movimentos de moradia, movimentos contra a carestia etc. Inúmeras cidades brasileiras passaram a experimentar práticas de democratização da gestão e reconhecer demandas de setores antes excluídos, cujos métodos de formulação e gerenciamento de políticas públicas questionavam o modelo hegemônico da democracia liberal (FERNANDES, 2004).

Com isso, novos conselhos gestores vinculados principalmente às políticas sociais foram instituídos, tanto para atendimento e cumprimento às normas impostas pela Constituição Federal quanto como mecanismos experimentais de práticas de gestão democrática e participativa. Da mesma maneira, processos de discussão do

orçamento municipal passaram a ter espaço privilegiado em diversas cidades, dentre outras experiências.

Enquanto os primeiros podiam ser vistos muito mais como processos que visavam o atendimento aos novos requisitos impostos para o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União, repassados pelo Governo Federal, o orçamento participativo, embora não explícito na Carta Magna, alinhava-se ao princípio da participação social contido em inúmeros dispositivos constitucionais (Rocha, 2008).⁵¹

O mesmo entendimento é observado em análise de Silva (2009), ao avaliar que, apesar do reconhecimento inovador da discussão do orçamento público municipal, sua adoção ficava incerta e dependente da opção do comando do executivo municipal, ocorrendo normalmente em governos alinhados ideologicamente aos partidos da esquerda política (SILVA, 2009).

Burnett (2009), considera que esses processos se conformaram pelas demandas de um segundo ciclo de lutas pela reforma das cidades, patrocinado por um arco de forças sociais mais amplo quando comparado ao anterior. Nesse ciclo havia o engajamento de lideranças populares e profissionais, religiosos, intelectuais, parlamentares, pesquisadores acadêmicos, ONGs etc., distinguindo-se do processo anterior de lutas sociais, interrompido em 1964 pelo golpe militar.

Esse autor avalia que, ao desvincular-se de grupos formados em torno de entidades operárias e sindicais, o segundo processo refletiu mais fortemente as formulações dos vários movimentos populares. Esse formato foi resultado de articulações arquitetadas a partir de inúmeras lutas populares e aglutinadas, na década de 80, pela Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), refletindo a diversificação de novos atores e novas demandas (BURNETT, 2009; SOUSA SANTOS, 2002).

⁵¹ A Constituição Brasileira de 1988 estabelece sistemas de gestão democrática na Administração Pública. Exemplos: planejamento municipal participativo com associações representativas - Art. 29, XII; organização e gestão pública - Art. 37, parágrafo 3º; gestão democrática na educação - Art. 206, VI; gestão da seguridade social, com participação de governos, trabalhadores, empresários e aposentados - art.114 (Ver: ROCHA, 2008);

O surgimento de espaços de compartilhamento do poder local, com a presença de representantes da sociedade civil em conselhos gestores e processos de discussão do orçamento, conformavam-se como zonas de aproximação entre o Estado e a sociedade.

No entanto, nas últimas décadas do século XX, o Brasil e a maior parte dos países latino-americanos, encontravam-se submetidos a políticas de reforma liberal do Estado. Reforma ancorada em ações que propunham a redução do papel do Estado e a supervalorização do mercado, quando os problemas sociais dessa região ainda não tinham sido superados. O grande capital coordenava ofensivas contra o trabalho organizado e contra direitos sociais e políticos recém conquistados por parcelas da população historicamente desassistidas. Ao impor seus interesses, sobrepondo-os ao papel desempenhado pelo Estado na definição e condução das políticas públicas, deteriorou-se a qualidade de vida da população (DELANOS, 2011).

Ou seja, ao mesmo tempo em que eram experimentadas iniciativas surgidas e fortalecidas a partir da retomada democrática emergida com a nova Constituição Federal de 1988, o país estava submetido a uma *contra-reforma* imposta pelo projeto neoliberal. A formulação e aprovação do Plano Real e o conjunto de ajustes econômicos e de restrições aos investimentos, principalmente em políticas sociais, consubstanciadas na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), confirmaram a hegemonia do projeto neoliberal (BEHRING, 2003).

Ocorre que, mesmo no ambiente democrático, a efetivação da participação popular em espaços processa-se sob normas definidas e impostas e pelo chamamento do próprio comando da instância de governo, que ‘concede’ espaços aos setores sociais aos quais tais políticas dizem respeito. Tais concessões, embora eventuais, devem ser vistas como práticas que rompem com as posturas dos governos tradicionais que conduzem suas políticas em benefício de determinados setores sociais privilegiados (SANTOS, 2015).

Movimentos sociais, de modo geral, tinham sido excluídos à força da vida política

durante o regime ditatorial, não sem oposição.⁵² No entanto, o agravamento das condições de vida de grande parcela da população, principalmente a parcela da população que passou a compor as periferias das cidades, motivou o surgimento de movimentos persistentes, com pautas constituídas em defesa de melhores serviços públicos (transportes, saneamento, saúde, moradia etc.).

Em Vitória, podem ser citados como exemplos o Movimento por Direito à Moradia, iniciativa apoiada pela Arquidiocese de Vitória, que desempenhou papel singular na sua organização. Na mesma época, a organização de movimentos comunitários e de resistência à expulsão de famílias em áreas ocupadas na região da Grande São Pedro teve o auxílio de um grupo de estudante da UFES para a edição do Jornal Grito do Povo.⁵³

Essas e tantas outras organizações e seus ativistas, na redemocratização, sobressaíram nos debates pela ocupação de espaços de participação dos movimentos populares nas instâncias de decisão da administração pública municipal.

No plano nacional e, principalmente, em nível local, novos atores sociais passaram a protagonizar processos incidentes não apenas na forma como eram geridos os recursos públicos, mas também na maneira como foram acolhidas demandas antes não atendidas. Fortalecidos, esses atores sociais protagonizaram a constituição de um ambiente no qual se produziu uma nova gramática social, caracterizada pela pluralidade política e pela efervescência de novas causas, com impactos na organização do Estado (SOUSA SANTOS, 2002).

⁵² A ditadura militar que se instalou no governo brasileiro com o golpe em 1964 perseguiu com mão de ferro todos os movimentos sociais civis, religiosos e, até mesmo, militares dissidentes. Houve perseguição a jornalistas e intelectuais: Movimentos estudantis; movimentos de camponeses; organizações de favelas; organizações da população e movimentos negros; comunidades LGBT; sindicatos de trabalhadores; associações comunitárias, etc. (ROCHA, 2008, p.132; Comissão da Verdade do Estado de São Paulo - Tomo I - Parte 2: Grupos Sociais e Movimentos Perseguidos ou Atingidos pela Ditadura).

⁵³ Ver: Comissão de Direito à Moradia da Arquidiocese de Vitória - Planejamento Urbano - Política Habitacional. Vitória. 1981(mimeo); e Movimento Comunitário de São Pedro - Jornal Grito do Povo: 10 aos de São Pedro. Bairro São Pedro. Agosto 1987 (mimeo).

Pereira (2016), explicita uma outra leitura dos processos que valorizaram instrumentos democratizantes, como orçamento participativo, composição de conselhos gestores de políticas públicas e em outros espaços institucionais. O autor avalia que esses mecanismos são utilizados para desarmar os ativistas sociais, reduzindo a amplitude de sua ação. Ele propõe que há necessidade de ser identificado o quanto os processos de participação social estão contribuindo para manter a sociedade civil presa a uma agenda que é determinada quase que exclusivamente pela administração pública (PEREIRA, 2016).

Embora não possa ser compreendido como defesa da institucionalidade, Silva (2015) propõe debate das posturas de parcelas de governo, nas quais devem ser reconhecidos valores e bons propósitos. Segundo o autor “deve-se deixar de lado certa visão da sociedade civil como bloco virtuoso em oposição a um Estado intrinsecamente autoritário e dedicado à conquista e acúmulo do poder” (SILVA, 2015, p. 154).

Silva (2015) avalia, como anteriormente foi feito por Maricato (2014), que a presença de representantes efetivamente originários dos movimentos sociais em governos pode resultar em que essas organizações sociais *perforem* o Estado, produzindo resultados positivos para parcelas significativas da sociedade. O autor ressalva que, em contrapartida, pode ocorrer a “estatização” de direções de movimentos e de atores sociais, quando esses apropriam-se de cargos públicos e de estruturas de governos (MARICATO, 2014; SILVA, 2015).

Silva (2015), entende que a participação em governos de ativistas populares, ao mesmo tempo em que refreiam a autonomia dos movimentos sociais, legitimam os governos. Esse autor avalia que esses deslizes decorrem do fato que os ativistas são convidados a participarem de governos a título pessoal e não como representantes de seus movimentos de origem. E, de modo geral, dependem de conhecimentos específicos para o enfrentamento da burocracia, constituem-se como minorias em equipes de governo. Ao não obterem resultados esperados, frustram-se e, em consequência, aos movimentos (SILVA, 2015).

3.3. Instrumentos institucionais de participação social na gestão e configuração de espaços urbanos em Vitória

Esta seção trata dos mecanismos de participação social experimentados em três situações: i. na elaboração e na gestão do Plano Diretor Urbano; ii. na elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e do Plano de Intervenção Local da Poligonal 2 do projeto Terra; e iii. nos modos de discussão e de execução do orçamento participativo.

Além de fontes convencionais, a busca por informações sobre os processos e instrumentos institucionais de participação social na gestão e na configuração territorial de vitória recorreu - em homenagem a tantos gestores públicos que promovem a democratização da administração pública - a entrevistas concedidas a este autor por gestores que atuaram na formulação e aplicação dos instrumentos pesquisados.

Avalia-se que as experiências de gestão participativa realizadas em Vitória se caracterizaram pela inovação e por alta qualidade, resultantes de processos conformados sobre alianças estabelecidas com os movimentos sociais. A administração pública local, em praticamente todo o período investigado (entre 1985 e 2014), constituiu canais de negociação com organizações dos mais diversos segmentos sociais, com ênfase ao cidadão beneficiário das ações de governo.

3.3.1. Orçamento participativo: discussão de parcelas do orçamento público⁵⁴

Ao serem observadas as características típicas da constituição da burocracia estatal brasileira, encontra-se nela um misto da tecnocracia própria da chamada profissionalização das funções administrativas - composta por servidores que acessam os cargos públicos por méritos demonstrados em concursos públicos - combinada com a ocupação de espaços operacionais e de gestão por representantes dos grupos políticos organizados em torno dos eleitos para

⁵⁴ Embora tenha havido o predomínio dessa denominação, entre 1993 e 2002, quando foi interrompida a discussão do orçamento municipal, o projeto era também identificado como 'orçamento popular.

exercerem os mandatos.

Dessa composição decorre que, mesmo projetos identificados como prioridade de governo, o processo de execução desses projetos fica dependente de inúmeros fatores que influenciam, em maior ou menor grau, os seus resultados. Serão tratados aqui dois fatores principais relacionados à discussão do orçamento participativo:⁵⁵

i. pode haver discordâncias na equipe de governo, de modo geral heterogênea, composta por agentes oriundos de diversos setores sociais, e por *tecnocratas*. A discussão do orçamento pode ser defendida por uns, com outros refratários a ela. Neste grupo encontram-se, normalmente, gerentes dos setores meios da administração e que se valem de rígidas normas burocráticas nas suas tarefas. O outro núcleo é composto por agentes que utilizam a política como instrumento de atuação e implementação de políticas públicas inclusivas (FERRAZ, 2009).

Por acessarem a administração pública mediante concursos, pode inexistirem vínculos sociais, geográficos, culturais, ideológicos e políticos com práticas de democratização da gestão. Esses técnicos encontram-se em carreiras estáveis, normalmente melhor remunerados. O segundo, ao contrário, geralmente é constituído por técnicos e ativistas identificados com novas políticas propostas, que surgem pela entrada de atores sociais nas negociações políticas (SOUSA SANTOS, 2002; AVRITZER, 1995). Essa desassociação de interesses pode gerar estremecimentos entre as equipes e acomodações na distribuição de tarefas da discussão do orçamento – que não são poucas – recaindo e sobrecarregando pequena parcela da equipe.

Embora reconhecido e recomendado como boa prática administrativa,⁵⁶ na adoção da discussão do orçamento participativo é comum o surgimento de amarras no próprio governo, que dificultam avanços desses mecanismos de gestão. O trabalho

⁵⁵ Como Secretário de Planejamento, coordenei o processo de implantação do OP no Município da Serra, gestão 1997/2000. Entre 2005 e 2012, contribuímos com a discussão do OP em Vitória; essas questões foram abordadas por Euzineia Carlos em "Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo".

⁵⁶ O orçamento participativo de Vitória recebeu certificado na 8ª edição do Ciclo do Prêmio Dubai Internacional para Melhores Práticas para Melhorar as Condições de Vida.

de organização do processo de discussão e de sistematização do OP é identificado por muitos como sendo atividade de militância política. Com isso, parte das tarefas depende de poucos servidores - comissionados ou não - alinhados a práticas e grupos ideologicamente identificados com propostas de gestão democrática.

ii. há uma dinâmica própria dos movimentos populares, que deve ser respeitada, que define espaços, horários e territórios para o exercício da democracia participativa, muitas vezes não harmônica com aquela que regula a administração pública. A democracia participativa acontece em atividades nos finais de semana ou em períodos posteriores ao expediente normal de trabalho, com corriqueiras reuniões noturnas. O respeito às melhores condições para que ocorra a participação da população do bairro o espaço preferencial da participação popular.

Pode-se considerar que o acréscimo de obrigações assumidas pelos governos, ao serem constituídos mecanismos de democratização da gestão, ainda não foi devidamente quantificado. Esses canais de participação resultam em demandas por outros instrumentos e novos encargos que requerem mais esforços dos gestores. As lideranças dos movimentos populares e os ativistas que se incorporam, ao se tornarem delegados ou representantes, reclamam por treinamentos e capacitações, na perspectiva de potencialização dos resultados de suas ações. Os cuidados para que sejam oferecidas capacitações adequadas ampliam as tarefas das equipes (FERRAZ, 2009; MARINELY, 2018).

Freire (1996), observa que capacitações dos movimentos sociais exigem cuidados que impeçam que os ativistas fiquem sujeitos a conteúdo puramente técnico e burocrático, que podem apequenar lideranças e ativistas voluntários e curiosos. Sem técnicas adequadas, as lideranças são submetidas ao ponto de vista e às formulações típicas de membros de governos, sem resultados efetivos. O autor defende que cabe às próprias lideranças o protagonismo nos processos de formação, de forma que se tornem os novos agentes de transformação social e de justiça urbana (FREIRE, 1996).

O autor considera que o ambiente da capacitação ganha importância, pois deve permitir a troca de saberes. Os agentes da administração pública, envolvidos nos

processos de formação devem ter a disposição para ouvir aquilo que promove o aprendizado no outro, compreendendo não serem os portadores de verdades únicas, sob pena de submeter ativista popular ao “poder invisível da domesticação alienante que alcança a eficiência extraordinária”, chamado por Freire de ‘burocratização da mente’ (FREIRE, 1996, p. 114).

A supervalorização da complexidade de normas e legislações⁵⁷ que regulam a gestão pública, cujas técnicas são controladas por poucos, compromete a democracia participativa, por resultar em situações nas quais as lideranças passem a se responsabilizem por suas ‘incapacidades de não saber’ o necessário para formularem demandas ou contribuírem nas discussões e decisões sobre projetos que lhes afetem (FREIRE, 1996).

Santos identifica que capacitações não são suficientes para que sejam superadas formas de dominação, que se manifestam na maneira como são utilizadas as novas ferramentas definidas e primeiramente apropriadas pela burocracia. Os atores sociais com menos capacidade de manejo dessas técnicas, encontram-se sempre em desigualdade. As técnicas, cada vez mais, deixam de ser de caráter local. Ao se expandirem e se globalizarem, contribuem para o fortalecimento de atores hegemônicos.⁵⁸ Santos (2015), atenta para a dependência das pessoas e dos governos pelo uso de ferramentas e de técnicas intensamente dominadas por grandes e poucos grupos empresariais transnacionais.

O orçamento participativo em Vitória

Feitas essas considerações sobre fatores que influenciam os processos de

⁵⁷ Este tema está tratado também no Capítulo 4 deste trabalho, tendo surgido nas entrevistas realizadas com ativistas de movimentos populares.

⁵⁸ Milton Santos, em sua obra “Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal”, discute sobre o progresso sem fim das técnicas e da capacidade invasora das técnicas hegemônicas, avaliando aspectos negativos e excludentes desse processo. Mas, paradoxalmente, isso não o impediu de vislumbrar e afirmar que já estão sendo criadas novas técnicas não hegemônicas, prenunciando um novo período histórico. Esse autor afirma que, neste “verdadeiro período popular da história” as pessoas passam a constituir a principal preocupação, indicando o esgotamento e o encerramento do ciclo da globalização como atualmente a conhecemos. (SANTOS, 2015, p. 25, p. 119).

discussão do orçamento público, passa-se à avaliação das diferentes experiências do orçamento participativo em Vitória. Nessa cidade, o orçamento participativo surgiu a partir de 1989, quando Vitor Buaiz, após vencer as eleições municipais em sua segunda tentativa, iniciou uma administração que propunha a implementação de políticas públicas que apostavam na inclusão social dos setores mais desassistidos.

Importante recapitular que naquele período firmava-se, tanto em Vitória quanto no restante do país, um virtuoso processo político, com grande mobilização social. As administrações iniciadas em 1989 tiveram seus prefeitos eleitos em processos eleitorais que se desenvolveram ao mesmo tempo em que o Congresso Constituinte acabava de finalizar a elaboração de uma nova Constituição Federal.

Vitor Buaiz foi eleito prefeito no exercício de seu primeiro mandato de deputado federal, enquanto demonstrava efetiva participação na elaboração da Constituição, destacando-se na defesa da ampliação de direitos, em linha com as demandas de movimentos sociais e sindicais.⁵⁹ Após ressurgirem no enfrentamento e reorganizarem-se com a derrocada do regime ditatorial, esses movimentos estavam fortalecidos e mobilizados.

A Constituição Cidadã trouxe significativos avanços, que se evidenciam na redação do Parágrafo Único do Artigo 1º, ao determinar que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente."⁶⁰ De imediato, pode ser percebido o cuidado do legislador em fixar a ideia da possibilidade do exercício direto do poder político, embora sejam poucas as situações efetivas nas quais estejam previstas a realização de referendos, plebiscitos e proposições de iniciativa popular, no texto da Constituição Federal. A discussão dos orçamentos

⁵⁹ Destaque para a defesa de pautas sociais e populares, como o fortalecimento de conselhos gestores de políticas públicas; políticas de incentivo à cultura e ao esporte; fortalecimento do processo de constituição de consórcio ambiental intermunicipal; efetiva adesão ao Sistema Único de Saúde; concursos públicos e profissionalização da gestão pública; ampliação da coleta e reciclagem de resíduos sólidos; reconhecimento dos movimentos sociais; cuidados com o meio ambiente, tendo como símbolo a Feira do Verde; implantação do orçamento participativo e constituição de um conceito da 'cidade para todos', com construção de equipamentos públicos em áreas ocupadas.

⁶⁰ A redação contrasta com a Constituição anterior, cujo Parágrafo 1º do artigo 1º: "§ 1º. Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido (Constituição Federal de 1969).

públicos não foi tratada na CF/88, embora possa ser entendida como medida alinhada a outros sistemas de participação nela contemplados.

Em Vitória, na gestão iniciada em 1989, o orçamento participativo assumiu dimensão de política pública, instituída no primeiro ano do mandato, e estabeleceu um novo marco nas relações da administração municipal com os movimentos sociais. Registre-se o reconhecimento do ganho decorrente dessa experiência participativa. Quando avaliado o projeto do OP naquela administração, pesquisa realizada indicou o êxito do orçamento participativo, com a aprovação de parcela majoritária das lideranças então atuantes, ao mesmo tempo em que foi indicada como modelo a ser implantado também no governo estadual (PIGNATON, 2005, p. 80/81).⁶¹

No mesmo período destacou-se o modelo de discussão do orçamento público municipal implantado em Porto Alegre, na gestão do Prefeito Olívio Dutra (1989-1992). A experiência transformou-se em modelo e inspiração para a formulação de demandas democratizantes em outras cidades e inúmeros movimentos sociais (AVRITZER, 2002). A qualidade da experiência de Porto Alegre decorreu, certamente, mas não exclusivamente, da manutenção e continuidade do orçamento participativo nas administrações subsequentes - que estiveram sob comando do mesmo partido e transformaram a capital gaúcha em referência internacional de gestão democrática.⁶²

Em entrevista realizada para a realização desta pesquisa, a Coordenadora de Projetos Especiais da Prefeitura de Vitória na gestão 1989-1992, Cristina Sampaio,

⁶¹ A seção 3.4.1 trata da experiência de discussão do orçamento municipal realizada pela Prefeitura Municipal de Vila Velha entre 1983 e 1986, tendo sido elaborada com base em diálogo feito com Irene Léia Bossois, Secretária de Planejamento daquela administração municipal. Sobre essa experiência ver também 'Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1984', de Fernando João Pignaton.

⁶² A cidade de Porto Alegre foi administrada por prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores por quatro mandatos consecutivos: Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996 e 2001-2004), Raul Pont (1997-2000) e João Verle (2004). A realização do Fórum Social Mundial nessa cidade, em 2001, 2002, 2003 e 2005, foi fundamental para estabelecer a identificação de Porto Alegre como cidade democrática, contrapondo-se ao neoliberal e globalizador Fórum de Davos. O FSM auto intitula-se '*Altermundialismo*', firmando posição quanto à possibilidade de uma globalização alternativa, ou *alter-globalização*, que se populariza sob o lema do movimento: 'Outro mundo é possível'.

traz importantes informações para o entendimento da primeira experiência de discussão do orçamento municipal. O orçamento participativo foi transformado em um dos projetos especiais da administração, sendo parte da plataforma do governo desde o processo eleitoral.

Quanto às referências, Sampaio afirma que, por ser proposta recente, praticamente inexistia literatura sobre o tema. Para a elaboração do processo em Vitória, foi então observada a experiência de Vila Velha, realizada na Administração Vasco Alves, no período entre 1983 e 1986.⁶³

A metodologia adotada em Vitória propunha a divisão dos recursos previstos no orçamento em três blocos: recursos para obras nos bairros, recursos para obras estruturantes da cidade e da Grande Vitória e recursos para o custeio. Sobre a discussão nos bairros, Sampaio relembra a primeira providência:

A primeira coisa, nós fizemos um caderno para que cada líder comunitário soubesse o que tinha no seu bairro. Então a gente mapeou tudo que era rua, rua calçada, rua sem calçar, escola, creche, todo equipamento urbano que tinha. Enfim, a gente fez um inventário do bairro e fez uns caderninhos por região. A gente então fez esses cadernos para municiar o líder comunitário, que era o delegado do bairro (SAMPAIO, 2018).

Dessa maneira, pretendia a construção de um olhar sobre a cidade, de modo a que as pessoas pudessem indicar suas prioridades sabendo das carências do próprio bairro e dos demais, levando a decisões mais justas e solidárias, com os recursos sendo aplicados nas principais carências.

Mais à frente eles começaram a entender mais da cidade, porque toda vez que a gente discutia, a gente discutia a cidade, a gente não discutia o bairro. Então eles começaram mais a enxergar, a se preocuparem com o outro também. E isso foi muito interessante (SAMPAIO, 2018).

No início da década de 1990, com o crescimento do número de municípios que passaram a discutir seus orçamentos, foi articulado um grupo de coordenadores das diversas experiências em curso, principalmente daquelas conduzidas por

⁶³ Ver Nota 61.

prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), aglutinadas em torno do Instituto Cajamar.⁶⁴

A gente ia lá pra São Paulo, lá para Cajamar. A gente fazia as reuniões para ver a evolução das experiências. A gente ia lá para trocar experiências e enriquecer as propostas que as administrações petistas estavam fazendo na época. Foi uma coisa bem legal que eu acho que aconteceu (SAMPAIO, 2018).

Quanto às decisões da discussão do orçamento, Sampaio afirma que surgiram demandas por obras no interior de bairros com pouca disponibilidade de áreas e de difícil acesso e custos mais elevados, quando comparados com projetos e locais mais distantes do bairro. Essas decisões confirmavam o reconhecimento de demandas e a presença de novos atores incluídos no processo. Acerca das formas de participação social, Sampaio relembra que foi necessária uma reorganização dos movimentos populares

Porque Vitória estava passando por um momento muito crítico, né, tinha uma administração que tinha saído, que tinha dividido o movimento popular em dois, o genuíno, que era do Conselho Popular de Vitória, que era vindo mesmo dos bairros. E o prefeito (Hermes Laranja⁶⁵) dividiu em dois e criou um conselho maluco, pra poder manipular as lideranças. E o nosso trabalho foi resgatar isso (SAMPAIO, 2018).

Ao abordar as dificuldades enfrentadas para implantar processos de democratização da gestão, Sampaio cita resistências internas na própria Prefeitura, já que muitos servidores (arquitetos, engenheiros, gestores financeiros, comissão de licitação) não estavam habituados à presença de lideranças, com suas discussões sobre prioridades e sobre aspectos relacionados aos projetos.

A gente fazia as obras dentro do bairro, no local mais adequado. Tudo era discutido, às vezes a gente até fazia coisa tecnicamente mais difícil, mais cara, pra poder atender a questão da acessibilidade. Por exemplo, a creche do Morro Santa Helena, que é lá em cima de uma pedra. E a comunidade bateu o pé que queria que fosse lá em cima. E acabou a gente fazendo. Então tinham essas questões, a gente discutia muito, o que depois acabou sendo trazido para dentro do Terra. (SAMPAIO, 2018).

⁶⁴ O Instituto Cajamar foi fundado no lastro das lutas operárias surgidas no final da década de 1970, criado pela Central Única dos trabalhadores (CUT), objetivando a formação de militantes de entidades sindicais, social e partidário. Foi presidido, sendo seu primeiro coordenador político o Professor Paulo Freire.

⁶⁵ Hermes Laranja foi o primeiro prefeito eleito após a redemocratização, em eleições que aconteceram em novembro de 1985, exercendo mandato de três anos, entre 1986 e 1988.

Percebe-se, nesse registro, o surgimento das discussões do orçamento participativo e sua evolução para formas de elaboração de projetos integrados de urbanização de áreas carentes de infraestrutura urbana. Dessa maneira, o acúmulo das práticas de debates com a população diretamente interessadas nos projetos implementados pela administração municipal conectou-se à formulação do projeto Terra.⁶⁶

Os resultados favoráveis não foram suficientes, no entanto, para a estabilidade do processo de discussão do orçamento público e de práticas de incentivo ao exercício de democracia direta. Nas gestões seguintes, sob orientação do Prefeito Paulo Hartung (1993 a 1996), e principalmente no período de governo do Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997 a 2000, reeleito para o segundo mandato, de 2001 a 2004) ocorreram alterações na metodologia utilizada na discussão do orçamento.

Rebatizado de orçamento popular, as novas experimentações reduziram o caráter deliberativo das diversas etapas da discussão do processo, além de terem sido limitadas as instâncias de participação direta da população. O estabelecimento de um processo de hierarquização das demandas, baseado em indicadores socioeconômicos, levou à formação da ideia que a discussão do orçamento apenas cumpria o papel de validar as obras indicadas pela equipe da Prefeitura Municipal (CARLOS, 2007).

Na segunda gestão do Prefeito Luiz Paulo (2001 a 2004), foram instituídos os chamados 'prefeitinhos regionais' (PMV, 2002, p. 68), com atuação direta nos bairros e certa autonomia para o reconhecimento de demandas e prioridades. A ação da nova instância administrativa, apesar de mais próxima aos movimentos populares, reduzia o espaço de atuação das lideranças aos seus bairros. A discussão do orçamento público perdia seu potencial –de integração ao sistema de planejamento - na reforma urbana da cidade (SOUZA, 2008).

A metodologia adotada na discussão do OP passou a contemplar a realização de debates com a participação exclusiva dos representantes indicados em

⁶⁶ Questões relacionadas à elaboração do projeto Terra estão tratadas na seção 3.3.3 e no ANEXO 2 desta Dissertação.

assembleias – e não propriamente nas assembleias de bairro – o que resultou na fragilização dos compromissos estabelecido com os atores locais e, por consequência, em descumprimentos que levaram ao descrédito e à desmobilização de muitos setores sociais.

Ou seja, o debate formal das demandas e da seleção das reivindicações das comunidades excluía a população, reduzindo aspectos que o caracterizasse como democracia participativa. Ao restringi-lo apenas aos delegados indicados em assembleias, a discussão do orçamento aproximava-se de processos da democracia representativa.

Como agravante, o debate restringiu-se a um plano de investimentos espacializado na unidade territorial do bairro, reduzindo a possibilidade de ser formada uma visão integrada pelo bairro, pela região e pela cidade, comprometendo decisões que refletissem interesses mais amplos (CARLOS, 2007).

A dinâmica da gestão municipal e a perda da capacidade financeira do Município levaram à interrupção do processo de discussão do orçamento a partir de 2001, perdurando até 2004 confirmando, no final daquele mandato, que processos democratizantes da gestão local ficam fortemente submetidos às interferências e aos propósitos da administração municipal (CARLOS, 2007). Com isso, foram perdidas as condições exigidas para as práticas da democracia participativa, relacionadas por Souza (2008): “coerência política da administração, níveis de conscientização e mobilização da sociedade civil e condições econômicas do ente público” (SOUZA, 2008, p. 142).

Artigo publicado por Luiz Paulo Vellozo Lucas contribui na identificação das causas que levaram ao declínio do orçamento participativo. Lucas, em defesa do planejamento estratégico como instrumento de gestão, considera que o *processo* já produziria resultados em si, não dependentes do produto ou plano elaborado.

Nesse artigo, o autor indica que a agenda proposta para Vitória, denominada *Planejamento Estratégico Vitória do Futuro*, buscava ampliar a competitividade da cidade. No cenário desejável e proposto nessa agenda, a cidade “apresentar-se-á como centro de intercâmbio com o Exterior, concentrando os serviços nobres de

apoio a essa atividade, com excelente infraestrutura de comunicação e lugar de moradia para a população de renda mais elevada da região metropolitana” (LUCAS, 1999, p. 62). Por lidar com incertezas, o autor indica que nessa Agenda poderiam ser feitos ajustes, durante o período de sua execução, os quais deveriam ser conduzidos (apenas) pelos atores organizados e interessados nos resultados.

Em 2005, estando a Prefeitura de Vitória sob o comando do Prefeito João Coser,⁶⁷ eleito por uma ampla frente de partidos capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, o debate do orçamento participativo foi retomado e identificado como um programa prioritário de governo desde o processo eleitoral. No primeiro ano do mandato, a metodologia adotada instituiu a etapa de discussão por bairro, com participação aberta a todos os moradores, além de discussões com alguns movimentos setoriais. As demandas anteriormente apresentadas e eventualmente não atendidas foram reapreciadas em assembleias de bairros (em reuniões abertas à participação de toda a população) e a validação dos resultados deu-se em um Congresso da Cidade.

No ciclo seguinte, para a discussão do orçamento para os exercícios 2007 e 2008, foram realizadas assembleias em cada um dos bairros e em fóruns regionais, num processo crescente de construção de “uma visão mais integrada do planejamento da cidade” (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012, p. 21), novamente finalizando com o Congresso da Cidade.

A então Secretária de Gestão Estratégica da Prefeitura de Vitória e coordenadora do OP, Marinely Santos Magalhães, em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, afirmou que foram utilizadas experiências anteriores da discussão do orçamento em Vitória e em trabalhos realizados pelo Cecopes.⁶⁸ A metodologia foi elaborada em discussão com o Conselho Popular de Vitória (CPV), com os

⁶⁷ Em 2004 foi eleito de Vitória o candidato João Coser (PT), tendo como vice-prefeito Sebastião José Balarini (PSB), em disputa de segundo turno com o candidato Cesar Colnago - PSDB).

⁶⁸ O CECOPES- Centro de Educação e Comunicação Popular Dom João Batista foi fundado na década de 1980, tendo como propósito prestar assessoria e capacitar os movimentos sociais para interlocução com o Estado. Nessa instituição Marinely Magalhães coordenou pesquisa sobre o orçamento participativo em Vitória, no período do prefeito Vitor Buaiz e participou de seminários, troca de experiências em uma rede de instituições em diversas cidades que discutia a temática do OP, com destaque para Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém.

conselhos setoriais (saúde, educação, habitação) e com movimentos de luta pela moradia, com vistas a uma discussão de base territorial ou setorial.

A retomada mesmo foi com o governo do PT em 2005. Porque Vitor fez um processo importante, os outros prefeitos não deram sequência daquela forma. E a retomada em 2005 foi na tentativa, não só de retomar o que a gente chama de orçamento participativo, mas tentar experimentar, exaurir um conceito do que é ser participativo e testar que é possível fazer a gestão da cidade com essa participação social (MAGALHÃES, 2018).

Reeleito em 2008 em forte articulação com grande parcela das lideranças do movimento popular e partidos políticos,⁶⁹ no segundo mandato de João Coser ocorreram ajustes com vistas ao aprimoramento de algumas políticas públicas, dentre as quais o fortalecimento do processo de discussão do OP.

Nesse mandato, a metodologia aplicada na discussão do orçamento propunha a participação do cidadão em assembleias ou mediante a utilização de ferramenta digital disponível na web, podendo contribuir para a seleção de obras e serviços prioritários diretamente no site da Prefeitura (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2008).



Figura 7. Plenária do orçamento participativo da Regional 1 (2011)
<http://www.vitoria.es.gov.br/noticia/op-moradores-aprovam-prioridades-para-regiao-1>

⁶⁹ João Coser foi reeleito prefeito, tendo como vice-prefeito Sebastião Barbosa. Obteve 65.03% dos votos válidos em disputa do 1º turno. O candidato Luciano Rezende (PPS) obteve a segunda posição, com 31,77% dos votos.

Nessa fase de desenvolvimento do projeto de discussão do orçamento, foi implementada uma proposta de planejamento integrado, relativamente às políticas setoriais e concernentes a cada região da cidade, estimulando a compreensão de aspectos comuns para cada território - e mesmo para toda a cidade. O resultado foi a constituição de uma postura mais solidária do cidadão/agente da discussão do orçamento municipal, tendo instituídos critérios para distribuição regionalizada dos recursos em conjunto com representantes dos moradores, os quais levavam em consideração a realidade social e urbana de cada região – renda, condições habitacionais, infraestrutura, oferta de serviços essenciais, bem como as regras para a realização de assembleias abertas à ampla participação (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012).

A definição das prioridades dava-se a partir das indicações originadas em cada uma das assembleias microrregionais e considerava, além dos aspectos citados, a compatibilidade dessas propostas com aquelas previstas nas políticas setoriais. Dessa forma ocorria, como elemento qualificador das escolhas, o cruzamento da discussão feita no âmbito dos conselhos setoriais, cujos processos de discussão e de aprovação das prioridades contavam com a participação popular mediante a representação de movimentos sociais nas comissões gestoras, nos conselhos ou em conferências municipais, com o resultado da discussão do orçamento.

Compatibilizar também esse processo de diálogo com a população, de definição de obras, de orçamento participativo, com os planos municipais, tipo PDU, Plano de Drenagem, que isso fosse compatibilizado. Porque a cidade já foi pensada, em algumas setoriais ela já foi pensada de forma mais consistente (MAGALHÃES, 2018).

Magalhães avalia que a experiência desenvolvida contribuiu para democratizar a gestão da cidade, com a discussão do orçamento, a transparência dada às informações financeiras e ao atender demandas que estavam acumuladas há muito tempo.

Então eu acho que o principal legado naquele momento foi recuperar a credibilidade do Poder Público. Eu acho que num segundo momento, que foi no segundo mandato, as coisas foram acontecendo efetivamente e as obras foram deslanchando, porque era basicamente obras. Tinha serviço, mas era muita obra. E

as coisas foram acontecendo e a população foi se apropriando daquilo, vendo que eram obras de qualidade (MAGALHÃES, 2018).

Na evolução do orçamento participativo houve a realização de curso de formação de lideranças, tendo como conteúdo a formulação e execução de projetos, com todas as suas fases, aplicado por servidores da PMV. “Então a gente levou o presidente da comissão de licitação, nós levamos o Gerente de Desapropriação para falar de desapropriação; levamos gerentes de projetos etc.” (MAGALHÃES, 2018), envolvendo toda a equipe técnica da PMV.

O município é o mais frágil, dentre os entes que compõem a República, ao mesmo tempo em que o Poder Executivo do município - a *Prefeitura* - é o mais demandado dentre todos os níveis de governo que compõem a República Federativa do Brasil.⁷⁰ Por isso, o cidadão projeta sobre a Prefeitura Municipal o conjunto de demandas não atendidas e que afetam diretamente sua vida cotidiana. Decorre dessa condição que, dentre todas as políticas que lhe dizem respeito, em períodos de crise nas finanças públicas, tendem a sofrer maiores abalos aquelas que dependem do governo local.

Repetindo o roteiro do início da última década, embora devam ser identificadas as distintas causas, o OP deixou um legado de pendências no final da administração do Prefeito João Coser. As justificativas para o déficit de atendimento embasaram-se no balanço de grandes e marcantes realizações, atendendo às demandas de obras estruturantes reivindicadas pelos mais diversos segmentos sociais e previstas em planos de urbanização da cidade, de abrangência regional (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012).⁷¹

A capacidade de suporte financeiro para a execução de projeto – que assume a condição de política, é elemento essencial para seu sucesso. No entanto, por não

⁷⁰ Programas federais vêm transferindo responsabilidades para os municípios sem a contrapartida fiscal. Os municípios passaram a cuidar de questões como segurança, produção de habitações, segurança alimentar, programas de emprego e de garantia de renda mínima, anteriormente sob responsabilidade do Governo do Estado ou da União. Ver: "Os Municípios nos Governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa", de Matias Barboza Batista (2008).

⁷¹ Identificação e balanço das escolhas e realizações do OP durante a administração João Coser (2005/2012), ver "Orçamento Participativo Vitória/ES - 2005-2012". SEGES, 2012.

haver perdido sua condição de projeto, a discussão do orçamento permanece submetido à vontade do administrador e à disponibilidade de recursos públicos.

A combinação dos três ingredientes – demandas não atendidas, processo não institucionalizado e restrições financeiras do orçamento municipal - foi suficiente para que a administração iniciada em 2013, sob condução do Prefeito Luciano Rezende,⁷² optasse pela interrupção do processo de discussão do orçamento público.

Em substituição às experiências anteriores de discussão do orçamento participativo, a partir de 2013 a administração de Vitória adotou um modelo de gestão identificado como Gestão Compartilhada, com ênfase na realização de reuniões da equipe de governo nas diversas regiões da cidade, designadas de Gabinetes Itinerantes⁷³. Sem o estabelecimento de pauta prévia ou de calendário pactuado com os movimentos sociais, o modelo baseia-se em reuniões coordenadas pelo prefeito municipal, compondo o que foi denominado de Gestão Compartilhada (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2013).

O modelo inspira-se nos conceitos da governança corporativa, que se apresenta como “uma nova maneira de governar, diferente do modo hierárquico, um modo mais corporativo em que os atores estatais e não estatais – e, em geral, a sociedade civil – partilham em redes públicas e privadas” (ESTEVE, 2012, p. 35).

⁷² Em 2012, em disputa de 2º turno, o candidato Luciano Rezende (PPS) foi eleito prefeito de Vitória com 52,73% dos votos válidos, em disputa com o ex-prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB).

⁷³ A Administração Municipal de Vitória apresenta na página oficial da PMV o modelo de gestão adotado, baseado na proposta de Gestão Compartilhada e de discussões com os cidadãos do município: “Gestão Compartilhada é uma das marcas da atual Administração. Uma das marcas da atual administração de Vitória é a Gestão Compartilhada, uma iniciativa fundamental na construção de uma cidade com qualidade de vida para todos. O modelo tem o objetivo de envolver a população nas escolhas das ações da Prefeitura e permite solucionar problemas reais das comunidades.” Ver: <http://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/gestao-compartilhada>. A mesma página trata de tema relacionado à discussão do orçamento da seguinte forma: “Morador ajuda a definir prioridades da gestão no Gabinete Itinerante. Com o objetivo de transformar a ideia de Gestão Compartilhada em realidade, o prefeito e toda a sua equipe de secretários participam do Gabinete Itinerante, que discute diretamente com os moradores os problemas e soluções de cada região. Dos encontros, a administração municipal retira sugestões de projetos para escolas, ruas, praças e parques e também levanta os principais serviços que os cidadãos precisam em seu bairro. A Gestão Compartilhada é uma das marcas da atual administração de Vitória. O modelo tem o objetivo de envolver a população nas escolhas das ações da Prefeitura e permite buscar problemas reais das comunidades e soluções efetivas.” Ver: http://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/gestao-compartilhada#a_gabineteitinerante.

Borja (2011), manifesta-se numa outra direção - revendo posicionamentos anteriores em defesa do planejamento estratégico como instrumento adequado de gestão da cidade - afirma que a vocação política do urbanismo perdeu-se com a supervalorização do 'pensamento único' imposto pelas agendas estratégicas. A participação social, reduzida apenas à etapa da definição da estratégia da ação pública, passaria a não atuar sobre a gestão, naturalizando os processos adotados pelo capital especulativo e seus efeitos sobre as cidades. O que o autor explicita é que a participação passa a ser utilizada apenas para a formação de consensos, que se sobrepõem aos conflitos sociais, distanciando-se das demandas dos grupos mais vulneráveis (BORJA, 2011).

Paula (2005) avalia que o modelo de gestão que se utiliza do planejamento estratégico vincula-se a práticas predominantes na democracia representativa e liberal. A governança assim constituída aproxima-se dos propósitos que orientaram as reformas impostas a grande número de estados e governos. Essa autora entende que, nesse modelo, não há espaço suficiente para a discussão e para a resolução dos problemas que afligem a população, submetida unicamente à eficiência gerencial e fiscal do estado. Nele, o poder público deslegitima os atores sociais e suas práticas políticas, ao submeter os processos de gestão unicamente ao centralismo que gira em torno dos gabinetes dos chefes de governo (PAULA, 2005).

Carlos (2009), considera que a utilização de modelos gerenciais na democracia compromete a existência dos instrumentos típicos da democracia participativa. A autora afirma que a democracia "em moldes gerenciais está predominantemente vinculada aos pressupostos da reforma neoliberal do Estado dos anos 90, pautada em concepções de gestão que guardam estreita afinidade com o ideário gerencialista da administração pública" (CARLOS, 2009, p. 225), na qual a participação da sociedade torna-se estratégia para responsabilização do agente participativo, e não mais o espaço de definição das obrigações do poder público.

Há, no entanto, uma contradição a ser superada pela administração de Vitória em curso, na medida em que o modelo gerencial utilizado como inspiração pela atual administração, por ter sido concebido para aplicação em âmbito de administrações

nacionais, foca-se nas dimensões econômico-financeira e institucional. Dessa forma, os aspectos sociopolíticos, fortemente presentes no nível da administração local, ficam relegados a segundo plano.

Esse modelo adotado tem resultado no rompimento de práticas de gestão democrática consolidadas em Vitória,⁷⁴ a exemplo do orçamento participativo, das ações emancipatórias do Projeto Terra e dos programas habitacionais subsidiados, das câmaras territoriais e das conferências da cidade,⁷⁵ substituindo esses espaços apenas pelas reuniões do Gabinete Itinerante.

É que a consolidação de formas de participação direta na vida política da cidade contribui para compensar o alargamento do poder da burocracia especializada, tornando-se um contraponto à solução weberiana, na medida em que representantes da sociedade, presentes em instâncias de decisão, podem contraporem-se e questionarem práticas embasadas na concepção hegemônica da democracia liberal (AVRITZER, 2002).

Sampaio (2006), avalia que apesar da existência de limitações em todos os formatos e processos de discussão dos orçamentos públicos, que, ao final, propõem (ou permitem) discussões e deliberações sobre a aplicação de parcelas relativamente restritas dos recursos públicos, ainda assim são encontrados aspectos positivos (SAMPAIO, 2006).

Os mecanismos de participação direta do cidadão resultam em uma aproximação positiva entre governantes e governados, permitindo uma influência destes sobre a tomada de decisões do primeiro. Sader (2002), avalia que práticas de democracia participativa podem afrontar até mesmo o monopólio das corporações e do grande capital privado sobre os políticos, ao impor o retorno da política à ribalta onde ela efetivamente deve acontecer, dando à política a dimensão pública e cidadã, como

⁷⁴ Nas entrevistas realizadas com liderança do movimento popular, cujos resultados estão apresentados no Capítulo 4 deste trabalho, encontram-se várias menções à interrupção de toda forma de diálogo com os movimentos populares e um reconhecimento da interrupção do orçamento participativo e do projeto Terra

⁷⁵ Apesar de constar no Planejamento Estratégico- PMV 2013/2016, vem sendo observada a interrupção de programas importantes, experimentados e consolidados por longos períodos.

deve ser.

Na mesma direção, Sousa Santos (2002), defende a combinação das democracias representativa e participativa, baseada em possibilidades de participação igualitária, com normas definidas para cada uma de suas etapas, com critérios técnicos para a destinação dos recursos disponíveis, sistemas e critérios redistributivos e com pactos estabelecidos entre os cidadãos e a administração. Esse autor identifica vantagens na concomitância e na complementaridade dos processos de democracia direta, principalmente quando esses se dão no nível local, com a democracia representativa, para níveis nacionais, sendo desejável que esta esteja imbricada pela primeira (SOUSA SANTOS, 2002).

3.3.2. O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano

A elaboração do primeiro PDU da cidade de Vitória ocorreu quando o Brasil ainda estava submetido aos governos militares. No Estado não havia eleições para o chefe do executivo, cujos governadores eram indicados pelo presidente da República. O governador escolhido então nomeava o prefeito da Capital. Nesse contexto não havia quaisquer experiências de participação da sociedade na administração pública. O Coordenador da equipe responsável pela elaboração do Plano, Fernando Augusto Barros Bettarello, em entrevista concedida a este autor, lembra que

No regime da ditadura militar você tem o prefeito e governador escolhidos, indicados e tal e você não tinha, na época não tinha essa experiência de participação. Então você ia conversar com a população sobre plano diretor, eles entendiam que você ia levar obra, plano urbano era obra (BETTARELLO, 2018).

No processo de elaboração do Plano, a equipe responsável promoveu debates com setores da cidade, embora por interferir nos interesses de alguns setores, no diálogo nem sempre havia facilidade de discussão.

Bom, a gente tinha essa primeira ideia do Plano, aí vamos pra discussão. Aí juntamos, vamos fazer primeiro a parte técnica. Juntando IAB, CREA e Sindicom. [...] quando a gente vai para o IAB e CREA, a discussão é mais tranquila, a gente conseguia conversar bem com eles. A questão do Sindicom, não. Porque você tinha algumas empresas, na época, você tinha o prefeito, em 74, era Chrisógono, ele tinha empresa de construção (BETTARELLO, 2018).

As resistências impostas por setores e segmentos sociais vinculadas aos empresários da construção civil ao debate fizeram com que o projeto de lei, enviado à Câmara Municipal no início da década de 1980, retornasse ao Gabinete do Prefeito sem a apreciação dos Vereadores Municipais. Pressões contrárias à aprovação motivaram a constituição de uma equipe técnica formada por representantes da Prefeitura, do IJSN e do Sindicon (atual Sinduscon), que elaborou modelos de utilização de terrenos, considerando os índices recomendados. Dessa discussão surgiu a proposta de constituição do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, que passaria a atuar como instância de mediação ente o poder público e os diversos segmentos com interesses na aplicação do PDU.

Aí conseguimos colocar também a questão do Conselho. A gente, IAB, CREA, ia para onde tinha centro comunitário, juntava por região pra conversar, pra mostrar como é que era, e eu sempre falava do conselho. Por que o Conselho? A gente faz um plano, discute o plano, mas você não consegue prever cem por cento do que vai acontecer na cidade. A cidade está se mexendo. E você não pode ficar no arbítrio de um secretário de obras, de um prefeito, pra ele decidir se aquilo tem que ser assim ou assado. Não, a cidade está discutindo, Sindicon está discutindo, IAB está discutindo. Então vamos transformar isso em um conselho (BETTARELLO, 2018).

Dessa forma, o CMPDU assumiu a intermediação entre os diversos segmentos da sociedade civil com interesses na gestão e na regulação do solo urbano e desses com o poder público, contribuindo para a redução de conflitos, a impessoalidade dos processos e o monitoramento das decisões da Prefeitura nas questões relativas ao solo urbano.

O Conselho Municipal no primeiro PDU - 1984

A Lei nº 3.158, de 10 de fevereiro de 1984,⁷⁶ institui o primeiro Plano Diretor Urbano de Vitória. Em seu artigo 7º foi criado o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) como “órgão de assessoramento do Prefeito Municipal na coordenação

⁷⁶ A Lei nº 3.158, de 10 de fevereiro de 1984, foi sancionada pelo Prefeito Ferdinand Berredo de Menezes, instituindo o primeiro PDU de Vitória. A lei, extensa, era composta por 292 artigos. Nomeado pelo então Governador do Estado, Gerson Camata, eleito em 1982, Berredo de Menezes foi prefeito de Vitória entre 24 de março de 1983 e 27 de março de 1984, empenhando-se na aprovação e regulamentação do PDU.

geral e integração administrativa das atividades do planejamento urbano municipal”. O Parágrafo 1º determinava que as decisões do CMPDU “no âmbito de sua competência deverão ser consideradas como resoluções, sujeitas à homologação pelo Chefe do Executivo Municipal”. O Parágrafo 2º do mesmo artigo deu ao sistema de planejamento municipal integrado - portanto também ao CMPDU - a condição de atividade de assessoramento superior, na forma estabelecida pela Lei Municipal nº 2.548, de 15 de fevereiro de 1978.⁷⁷

O artigo 8º relacionou detalhadamente doze situações que competiam ao CMPDU, sendo complementado com as disposições do artigo 18, que relacionou três situações cujas revisões ocorriam por resolução do CMPDU – ainda que dependentes de homologação por ato do Executivo Municipal. Por outro lado, o artigo 17 estabelecia nove situações cuja competência para a promoção de revisões do PDU cabia ao Executivo Municipal. A participação da sociedade civil foi tratada da seguinte forma:

Art. 9º. O Executivo Municipal promoverá a participação da comunidade na administração municipal do planejamento urbano.
Parágrafo Único – O Executivo Municipal poderá delegar às entidades comunitárias cadastradas a prestação de serviço público, em regime de cooperação com município, com vistas à descentralização social das atividades do planejamento urbano municipal (Lei nº 3.158, art. 9º).

Em pouco mais de 10 anos de vigência, o PDU de 1984 significou avanços reais para parcela significativa do território da cidade, com melhoria nas relações entre os diversos segmentos sociais, a cidade e a administração pública. No período, o PDU sofreu modificações mediante a aprovação de 25 leis, 35 decretos e 18 resoluções do CMPDU, demonstrando, por um lado, uma dinâmica na gestão do Plano e, por outro lado, a necessidade de reconectar o planejamento urbano aos novos rumos da cidade (PMV, 1994).

Acerca da ampliação dos espaços de participação social na gestão do território municipal, Bettarello (2018), em entrevista já mencionada, descreve aspectos

⁷⁷ Ver Nota 37 deste Capítulo.

interessantes acerca da integração das políticas públicas, a partir de um processo participativo de planejamento e de gestão.

Eu participei do Conselho enquanto membro, depois que o Plano foi aprovado, eu fui representante do IAB no Conselho e do Instituto Jones no Conselho. Depois, enquanto Secretário de Planejamento, eu presidia o Conselho e tal. Eu nunca vi, nesse período todo que eu fiquei, vamos botar aí, o Plano foi aprovado em 84, eu fiquei lá um período, depois fiquei mais quatro anos, fiquei um tempo, e o Conselho tinha reuniões regulares. Então, eu nunca vi nenhuma decisão, porque o Conselho tomava decisão, no período que eu estive lá, um Prefeito ir contra uma decisão (do CMPDU) (BETTARELLO, 2018).

Ao avaliar a participação das lideranças da sociedade, Bettarello faz considerações que contemplam períodos distintos de funcionamento do Conselho, ao mesmo tempo em que demonstra que os processos de participação estavam em permanente aperfeiçoamento. Ou seja, a administração municipal não dispunha ou impunha modelos acabados de democratização da gestão.

Você me perguntou da evolução da participação. Quando a gente estava dentro da Prefeitura, já em 89⁷⁸, a gente começou a discutir o orçamento e era tudo do Planejamento. Então essa discussão do Plano Diretor entrou nessa discussão. O primeiro ano a gente quebrou a cabeça. Quebrou a cabeça porque não tinha experiência e a gente foi de peito aberto, e a cidade carente de tudo que é lado. E a gente fez uma proposta que chegou no ano seguinte e não conseguia cumprir. No segundo ano a gente fez o seguinte: quais são as demandas da cidade? O que a cidade precisa? “Ah, precisa de um canal de drenagem, não sei das quantas, em Santo Antônio etc.” Quanto custa isso? Qual a outra demanda? Então a gente estava muito no bairro, discutindo. E no Plano Diretor, quando a gente estava avaliando, a gente pegava essa prática que a gente tinha e já sabia quem era liderança, com quem discutir. Foi outro tipo de discussão. A gente levou, para a discussão com a população, a avaliação que a gente tinha (BETTARELLO, 2018).

O Conselho Municipal no segundo PDU - 1994

A Lei nº 4.167/94 instituiu o novo PDU da cidade, em substituição ao PDU aprovado em 1984. Sob o ponto de vista das competências e do funcionamento do CMPDU, a nova norma não apresenta alterações substanciais, cujas atribuições são ampliadas apenas em questões relativas à identificação de edificações e de obras e monumentos de interesse de preservação.

⁷⁸ Fernando Bettarello foi Secretário de Planejamento e Secretário de Obras da Prefeitura Municipal de Vitória na administração do Prefeito Vitor Buaiz (1989/1992)

O CMPDU passa a ter uma composição tripartite entre a administração pública municipal, as administrações públicas estadual e federal (incluídas as empresas prestadoras de serviços, então estatais) e as entidades privadas de interesse público.⁷⁹

Quanto à composição do CMPDU, as entidades que o compunham foram nominadas e estabelecidas na própria lei que instituiu o novo PDU. Praticamente foi mantida a mesma representação definida pelo Decreto nº 6.812, de 23 de março de 1984, tendo como alteração apenas a inclusão de representação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O Conselho Municipal no terceiro PDU - 2006:

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana foi instituído pelo artigo 37 da Lei nº 6.705/2006, compondo-se pelos órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão do território urbano do Município de Vitória. Em sua atuação, esse Sistema passa a contar com os instrumentos de gestão e os instrumentos de participação popular.

Dentre os primeiros estão relacionados i. Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade; ii. Assembleias Territoriais de Política Urbana; iii. Fórum da Cidade; iv. Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU; v. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU; vi. Sistema de Informações Municipais - SIM; vii. Orçamento Participativo – OP.

A participação popular pode contar com os seguintes instrumentos: i. audiências; ii. debates; iii. consultas públicas; iv. iniciativa popular de Projetos de Lei; v. iniciativa

⁷⁹ Composição do CMPDU definido pelo Decreto nº 6.812, de 23 de março de 1984: pela Administração Municipal: um Secretarias Municipais de Planejamento, de Obras e de Serviços Públicos; pela Administração Pública Estadual e Federal: Instituto Jones dos Santos Neves, Departamento de Ações Ambientais da Secretaria de Estado da Saúde, Companhia Espírito Santense de Saneamento, Espírito Santo Centrais Elétricas, Telecomunicações do Espírito Santo e Universidade Federal do Espírito Santo; pelas entidades privadas de interesse público: Instituto de Arquitetos do Brasil/ES, Sociedade Espiritossantense de Engenheiros, Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo, Associação Comercial de Vitória e Associações de Moradores de Vitória (essas com dois representantes).

popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; vi. plebiscito; vii. referendo popular.

O artigo 45 da mesma lei reafirma a instituição do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU, sendo considerado órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de política urbana. O CMPDU vincula-se à Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade, sendo presidido pelo titular dessa pasta. Sua composição devia contar com “pessoas maiores, capazes e idôneas, representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, com base territorial no município”, de acordo com critérios estabelecidos na lei⁸⁰ (PMV, LEI 6.705/2006,

⁸⁰ São os seguintes os critérios aplicáveis na composição do CMPDU:

I - 8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes do Poder Público distribuídos do seguinte modo: a) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da SEDEC; b) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da SEHAB; c) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da SEMMAM; d) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da SEMOB; e) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da SETRAN; f) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da PROJUR/SEGES (um como titular e outro como suplente); g) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Câmara Municipal de Vitória - CMV; h) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes do IJSN.

II - 8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes da sociedade civil distribuídos do seguinte modo: a) 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes representantes das entidades profissionais ligadas ao planejamento urbano; b) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das entidades profissionais ligadas a infraestrutura urbana; c) 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes representantes das entidades empresariais do mercado imobiliário e construção civil; d) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das entidades empresariais do comércio; e) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das entidades empresariais da indústria; f) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das Universidades;

III - 8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes de moradores da região, distribuídos do seguinte modo: a) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 1; b) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 2; c) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 3; d) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 4; e) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 5; f) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 6; g) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 7; h) 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 8.

§ 1º. Os representantes arrolados no inciso I serão indicados diretamente pelo Poder Público, através do titular da pasta.

§ 2º. As entidades arroladas no inciso II deste artigo deverão estar constituídas no mínimo há dois anos e deverão indicar seus representantes através de reunião previamente convocada para este fim.

§ 3º. Os membros do CMPDU arrolados no inciso III serão indicados mediante a realização de Assembléias Territoriais de cada Região Administrativa.

§ 4º. Os representantes arrolados nos incisos II e III não poderão ser escolhidos dentre os servidores públicos do Município de Vitória.

§ 5º. As deliberações do CMPDU relativas à alteração da legislação poderão sofrer veto do Poder Executivo.

art. 45).

O CMPDU, ao definir que a representação da sociedade civil deveria originar-se em cada uma das Regionais Administrativas constituídas pela Prefeitura Municipal, passou a ter caráter territorial, sem garantias ou vinculação do representante da Regional a segmento social previamente estabelecido.



Figura 8. Vista geral do bairro Jardim Camburi.
Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br/noticias/noticia-6253>

Quanto à avaliação das formas de gestão e participação democrática, o PDU de 2006 dispõe de um conjunto de instrumentos aplicáveis ao planejamento e à gestão participativos, com destaque para a realização de audiências, debates e consultas públicas, referenciadas em inúmeros artigos. A lei assegura, também, a iniciativa popular na elaboração de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além de prever a realização de plebiscito e referendos (PMV, Lei 6.705/2006; ABE, 2006).

No glossário encontra-se as definições para audiência, consulta pública, plebiscito e referendo:

§ 6º. A composição do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, estabelecida neste artigo, será nomeada, através de Decreto do Executivo Municipal, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da vigência desta Lei. (PMV, Lei 6.705/2006, art. 47)

Audiência Pública: É uma instância de discussão onde os cidadãos exercem o direito de manifestarem suas opiniões sobre certos planos e projetos e onde a Administração Pública informa e esclarece dúvidas sobre estes mesmos projetos para a população interessada que será atingida pela decisão administrativa.

Consulta Pública: É uma instância que poderá ocorrer na forma de Assembléias, onde a Administração Pública tomará decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada.

Plebiscito: É caracterizado por ser uma consulta de caráter geral que visa decidir previamente sobre determinada questão política ou institucional relacionada aos interesses da comunidade local.

Referendo: É utilizado para ratificar ou regular matérias que já foram decididas pelo Poder Público Municipal (Lei 6.705/2006, Glossário).

O orçamento participativo foi reconhecido e passou a compor o sistema de gestão - e não o sistema de participação popular, nos termos do artigo 56 da Lei 6.705/2006: “Art. 56. O Poder Executivo incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação” (PMV, LEI 6.705/2006, art. 56). No entanto, a inclusão desse dispositivo não foi suficiente para a institucionalização desse instrumento e para a garantia de seu uso na democratização da cidade, conforme visto na seção 3.3.1 deste trabalho.

3.3.3. O Projeto Terra – a Comissão de Moradores, gestora do plano de desenvolvimento local integrado

A partir do final da década de 1980, a administração municipal passou a enfrentar, de forma estruturada, os problemas resultantes da ocupação irregular e desordenada das encostas de morros e de manguezais localizados na Ilha de Vitória⁸¹. Os primeiros estiveram submetidos às pressões decorrentes do fluxo migratório agravado pelas alterações na produção cafeeira e no processo de concentração de terras no interior do Espírito Santo – embora haja registros de ocupação de encostas em Vitória desde o século anterior - enquanto que a combinação desse mesmo processo com a absorção do excedente de mão-de-obra

⁸¹ Em seu diagnóstico, o PEE registra que o adensamento urbano já havia pressionado áreas impróprias para a ocupação, formadas por manguezais e encostas das montanhas circunvizinhas aos núcleos existentes, levando “ao exercício praticado nas rampas dos vários morros afavelados das redondezas, fazendo surgir os testemunhos de uma ocupação inadequada. [...] e a paulatina substituição da cobertura vegetal das mais altas cotas dos morros por outra mais sólida e colorida: a das telhas francesas” (PEE, p. 10).

atraída pelas obras dos grandes empreendimentos, forçou a ocupação de novos espaços. Com poucas opções compatíveis com a renda dessa população, a cidade avançou sobre parcelas significativas dos manguezais já comprometidos, localizados nas frações norte e noroeste da ilha⁸² (PDRI, 1985; MARTINUZZO, 2002).

Dentre as iniciativas de urbanização conduzidas pela Prefeitura da Capital, destacou-se o projeto desenvolvido para a recuperação de extensa área que vinha sendo utilizada pela própria Prefeitura Municipal como lixão público. O projeto levou à execução de aterros, abertura de ruas e implantação de infraestrutura e redes de abastecimento de água e energia elétrica na porção noroeste da ilha, ocupada por população de baixa renda, dando origem aos diversos bairros que formam a região da Grande São Pedro. As medidas adotadas cuidaram da recuperação e proteção de parcelas consideráveis de manguezais, com a implantação de vias de contorno e de delimitação da área ocupada.

As qualidades do projeto e os desdobramentos dessa experiência podem ser avaliados por registros que indicam que seu reconhecimento se expandiu para além de Vitória:

A região recebeu mais de US\$ 25 milhões em obras de infra-estrutura, desenvolvimento social e econômico e preservação ambiental. A experiência foi uma das representantes do Brasil na Habitat 2, evento realizado em Istambul, na Turquia, em 1996. O projeto ganhou vários prêmios no País (MARTINUZZO, 2002).

Na esteira da experiência de urbanização da região da Grande São Pedro, durante a administração Vitor Buaiz (1989-1992), foi formulado o projeto de urbanização dos morros São José e Santa Helena, localizados na região da Enseada do Suá. Cristina Sampaio, em entrevista concedida para a elaboração deste trabalho, afirmou: “o projeto Santa Helena, que a gente começou, foi um projeto de morro. A gente estava resolvendo o problema de mangue e começou a resolver problema de morro. Então, o projeto Santa Helena foi o primeiro embrião” (SAMPAIO, 2018).

⁸² Aspectos da ocupação da ilha de Vitória estão também tratados na seção 3.1 deste trabalho.

Projetos de urbanização integrada, com as dimensões necessárias para fazer frente às demandas de uma comunidade ou um bairro, extrapolavam a capacidade de respostas do projeto Orçamento Participativo. A metodologia adotada no OP propunha a discussão apenas de demandas do bairro. Os chamados projetos da cidade, que exigiam grandes somas de recursos, com impactos em uma região, na cidade ou até mesmo no Aglomerado Urbano da Grande Vitória, não compunham o OP, como já abordado na seção 3.3.1 deste trabalho.

Sampaio identifica grandes intervenções urbanas que compunham a relação de projetos da cidade: a urbanização da Grande São Pedro, a urbanização da orla da Curva da Jurema, implantação e ampliação de galerias das Ruas Fernando Duarte Rabelo (bairros Goiabeiras, Maria Ortiz e Jabour) e Jair Etienne Dessaune (bairro Bento Ferreira), reurbanização do Parque Tancredo Neves, dentre outras (SAMPAIO, 2018).

A partir da elaboração da Agenda 21 da Cidade, denominado Plano Estratégico Vitória do Futuro, pela administração do Prefeito Paulo Hartung (1993/1996), foi elaborado o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, identificado e reconhecido como Projeto Terra.

Martinuzzo registra que o Projeto Terra foi formulado tendo como objetivo principal a redução das desigualdades sócio urbanas nas diversas regiões da cidade, principalmente na ilha de Vitória, tendo como área de atuação 36 bairros com baixos indicadores sociais e de infraestrutura urbana, correspondendo às Zonas de Intervenção Pública Prioritária previstas no PDU (PMV, 1994; MARTINUZZO, 2002).

Os objetivos específicos desse projeto são:

- i. Contribuir para a ampliação da participação e fortalecimento das organizações sociais e da comunidade para criar novas perspectivas e hábitos que levem à melhoria dos índices sociais e de segurança pública;
- ii. Implementar ações sociais integradas que melhorem e ampliem os serviços e a participação popular em todas as fases de implementação do Projeto;
- iii. Promover melhorias urbanísticas das áreas, dando condições de acessibilidade e transporte, implantando equipamentos de infra-estrutura públicos e comunitários e aprimorando as condições de habitabilidade;

- iv. Estabelecer o limite da ocupação urbana, preservando e reflorestando as áreas de interesse ambiental (AIA), intervindo para a eliminação das áreas de risco e inibindo novas ocupações, em parceria com a comunidade;
- v. Promover a melhoria das condições socioeconômicas da população, desenvolvendo mecanismos integrados de incubação, de acesso a financiamentos e de capacitação profissional que estimulem a transformação de trabalhadores excluídos do mercado em empreendedores individuais ou coletivos;
- vi. Reassentar as famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco no interior da área de intervenção; e
- vii. Promover a regularização fundiária e a titulação dos lotes nas áreas públicas municipais e dos reassentamentos realizados pelo Projeto. (MARTINUZZO, 2002, p. 29)

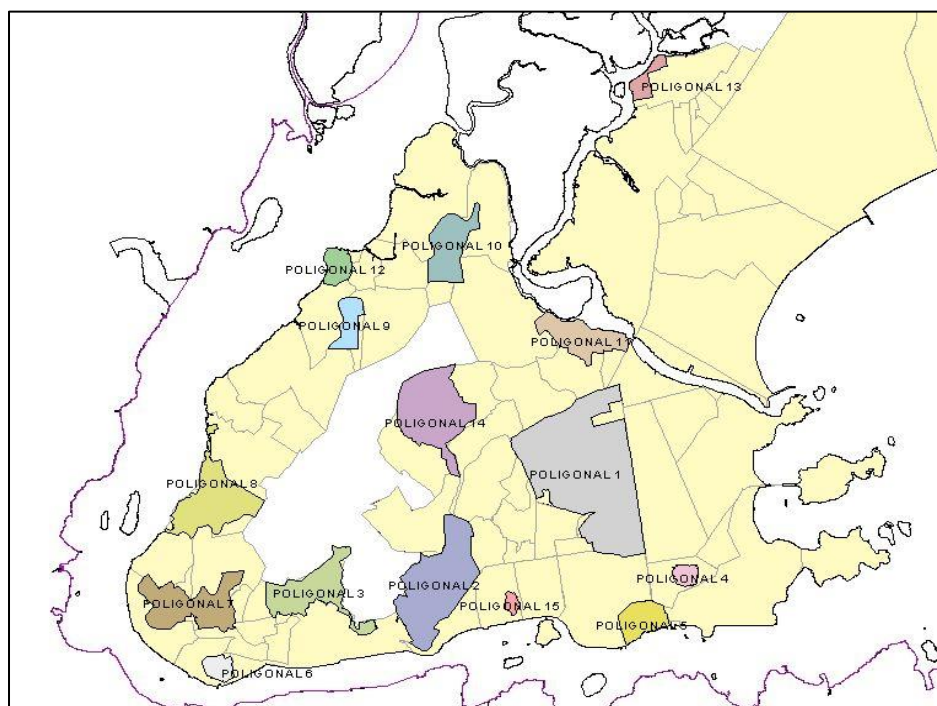


Figura 9. Localização e delimitação das poligonais do Projeto Terra
Fonte: PMV/SEDEC (1999)

Documento intitulado “Projeto de Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários – Poligonal 02 – Romão – Cruzamento – Forte São João” (PTTS), elaborado pelo Núcleo Gestor do Projeto Terra, enumera os seguintes objetivos gerais:

Viabilizar o exercício da participação cidadã, o processo de inclusão social, promoção humana e a melhoria da qualidade das condições sócio-econômicas da população inserida na Poligonal 02, correspondendo a 2.299 famílias localizadas nos bairros do Romão, Cruzamento e Forte de São João, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar (NÚCLEO GESTOR DO PROJETO TERRA, 2008, p. 107).



Figura 10. Vista panorâmica da Poligonal 2

Fonte: arquivo Projeto Terra

O PTTS contém a metodologia de organização dos moradores para a fase de pré-urbanização, estruturada em 4 etapas: Mobilização da Comunidade para Participação no Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e no Plano de Saneamento Integrado (PSI); Estruturação de Comissões de Moradores, Estruturação do Conselho Comunitário da Poligonal 2; Estruturação e Realização dos Fóruns Temáticos; e Fortalecimento da Equipe Ampliada da Poligonal 2, detalhada no trabalho acima citado.

A primeira etapa cuidava do envolvimento dos moradores nas discussões da proposta de intervenção urbanística de toda a área, com vistas à composição do PDLI. A mobilização deu-se através de reuniões, encontros e oficinas, envolvendo os grupos de lideranças das organizações representativas dos moradores e com o conjunto das famílias residentes. Nessas atividades, desenvolvidas em estágios distintos, foram gerados os planos de urbanização, as propostas preliminares e os projetos básicos, além de aspectos relacionados à cronologia das obras, critérios de atendimento às famílias, moradias provisórias, encargos e financiamento de unidades habitacionais etc. (Núcleo Gestor do Projeto Terra, 2008).

A etapa seguinte, de estruturação das Comissões de Moradores e do Conselho Comunitário da Poligonal 2, teve como objetivo estabelecer um canal de comunicação e de parcerias entre a Administração Municipal e a Comunidade e possibilitar o acompanhamento, pelos moradores, das ações programadas para a Poligonal 2 do projeto Terra. Essa etapa cuidou de atividades de capacitação de lideranças, de planos participativos para a geração de renda, de legitimação dessas entidades, de atividades voltadas às questões ambientais e da promoção da cidadania.

A etapa de estruturação e realização de fóruns temáticos teve o objetivo de estabelecer canais de interlocução com outros atores sociais com atuação na Poligonal 2 do projeto Terra e no seu entorno, visando a sua integração à cidade.

A etapa de fortalecimento da equipe ampliada da poligonal objetivou a facilitação das ações de compartilhamento das decisões, com o envolvimento das lideranças formais e informais e os órgãos públicos, alinhada às propostas do Plano de Trabalho Social (ibid.).

Na fase de urbanização, o acompanhamento social demonstrou-se imprescindível e propunha as atividades de suporte às famílias efetivamente afetadas, objetivando minimizar impactos decorrentes da execução das intervenções propostas no PDLI e outros, como as interferências nas relações de vizinhanças, os deslocamentos transitório ou definitivo de famílias, a redefinição do uso de áreas necessárias à instalação de infraestruturas etc.

A metodologia cuidou da fase de pós-urbanização, cujo acompanhamento social teve o objetivo de colher as informações para o aperfeiçoamento de técnicas e processos aplicáveis na elaboração de projetos similares. Nessa fase, na qual as equipes das áreas tecnológicas finalizam seu trabalho, “as equipes sociais têm a etapa de pós-urbanização como um novo ponto de partida, como um processo complexo e amplo de mudança social a ser construído” (Núcleo Gestor do Projeto Terra, 2008, p.135/6).

A fase de pós-urbanização visa enfrentar desafios decorrentes das obrigações advindas do novo ambiente que é construído com a execução do PDLI. Para isso,

atua de forma a que os moradores passem a ver “o seu habitar dentro de perspectivas e práticas abrangentes, que incorporem movimentos ascendentes de qualidade nas relações com a moradia, serviços de infra-estrutura, equilíbrio ambiental, organização social, saúde e salubridade” (Núcleo Gestor do Projeto Terra, 2008, p.136), mesmo com as obrigações impostas a esses moradores, majoritariamente de baixa renda, pelos novos encargos e deveres previstos nas normas aplicáveis à cidade formal.

Em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, Margareth Batista Saraiva Coelho, Coordenadora do Núcleo Gestor do Projeto Terra no período entre 2006 e 2012, afirma que a metodologia foi aprimorada a partir do seguinte questionamento: “se aquela era a melhor solução desenhada pelos arquitetos e pelos engenheiros, por que tanta depredação nos equipamentos instalados que foram as primeiras obras de intervenção com recursos do BNDES?” (COELHO, 2018).

Na busca por respostas, as reflexões indicavam que havia fragilidades do componente da participação social, que era coordenado pela Secretaria de Assistência (Semas), enquanto a solução de intervenção urbanística era coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (Sedec) e as intervenções eram realizadas pela Secretaria de Obras (Semob).



Figura 11. Projeto Terra – oficina na Poligonal 2
Fonte: arquivo Projeto Terra

A solução foi encontrada em experiências da Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (APTA),⁸³ que utilizava técnicas identificadas como DRP – Diagnóstico Rural Participativo, aplicadas em planos de desenvolvimento rural, em especial na reforma agrária, nos anos 80. Essa metodologia havia sido apropriada e aplicada na elaboração do planejamento estratégico da Empresa Capixaba de Pesquisa e Agropecuária (Emcapa),⁸⁴ quando essa empresa se propôs a sair do modelo de oferta para um modelo de demanda de pesquisas.

O processo de elaboração do Plano de Intervenção Local, na Poligonal, passou a incorporar a presença e as contribuições do cidadão/morador, que, ao reconhecer o território e nele se projetar, resultava numa participação efetiva, com resultados

⁸³ A Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (APTA) é uma das ongs mais antigas e mais atuantes do Espírito Santo, quando o assunto é a difusão da agroecologia e agricultura orgânica.

⁸⁴ A Empresa Capixaba de Pesquisa Agropecuária (Emcapa) foi fundada em 1973. A sua fusão com a Empresa Capixaba de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-ES), em 1999, deu origem à Empresa Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Emcaper). Em 2000, a Emcaper tornou-se autarquia, dando origem ao atual Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper). Margareth Batista Saraiva Coelho compôs o quadro permanente de funcionários da Emcapa, tendo sido sua presidente entre 1995 e 1999, na administração do Governador Vitor Buaiz (1985/1988).

continuados, em todas as fases da ação local. Na avaliação de Margareth Coelho, o método utilizado demonstrou conter aspecto fundamental:

Todos passaram a ter acesso à informação, ela não dependia do líder A ou do vereador B ou do secretário X, tinha um escritório local para dirimir todas as dúvidas. E aí esse processo de negociação, de participação, leva também à participação. Então o não cumprimento dos pactos firmados exige esclarecimentos rápidos, não é uma relação fácil, a participação é uma mediação de conflito o tempo todo, mas qualifica o resultado (COELHO, 2018).



Figura 12. Reunião da Comissão de Moradores da Poligonal 2
Fonte: arquivo Projeto Terra

Para a gestão urbanística da Poligonal 2, o PDLI acentuou a proposição de instituição do Conselho Gestor para essa ZEIS, tendo como embrião a Comissão de Moradores.⁸⁵ Essa sugestão reforçava a perspectiva de uma participação popular ativa, contribuindo para preparar o cidadão para uma intervenção objetiva na gestão da cidade,

Seja na regularização fundiária, seja na tipologia das casas, seja em quem se remove. Se o dinheiro é pouco, quais remoções que serão feitas. Então assim, em tese, o Plano de Desenvolvimento Local, quando ele trabalha o urbano, o desenvolvimento urbano, com a parte de infraestrutura, com educação, com

⁸⁵ A regulamentação e constituição de grupo gestor de ZEIS, prevista no parágrafo único do artigo 101 da Lei nº 6.705/2006, não foi implementada em nenhuma das ZEIS instituídas no PDU. Ver PÓLIS, 2014.

equipamentos públicos, ele deixa um legado para a comunidade para que ela possa pautar o conjunto das políticas ao longo de vários anos. Assim, a incorporação desses territórios na cidade não se dá pelo sistema viário. Se dá por a gente empoderar essas pessoas, para que elas se sintam de fato no exercício da cidadania (COELHO, 2018).

Quanto à compatibilização das propostas contida no Plano de Intervenção Local com outros projetos da administração, Coelho (2018) aponta que a emergência das propostas do orçamento participativo, que, em determinados momentos, concorriam com o processo de elaboração do Plano. Para ilustrar sua avaliação, essa gestora pública utiliza-se do exemplo da seleção e inclusão no orçamento participativo de uma obra viária de ligação entre os bairros Romão e Forte São João, que demandava valores muito elevados, indicando desacordo com as opções usualmente adotadas no Plano de Intervenção Local da Poligonal 2, que sempre buscavam soluções mais simples.⁸⁶

Acho que essa é uma questão a ser aprimorada. Então, unidades de planejamento territorial e metodologia, elas têm que dialogar. A administração não pode levar o conflito, porque se eu tenho duas pautas, é como se a administração municipal tivesse dois caixas diferentes, quando não tem, o caixa é um só. Então, essa lógica eu acho que a gente tem que..., merece ser aprimorada (COELHO, 2018).

3.4. Experiências antecedentes de discussão do orçamento municipal e de urbanização de assentamentos precários

Esta seção objetiva apresentar informações colhidas em entrevistas concedidas por gestores públicos que coordenaram projetos similares, porém realizados anteriormente aos processos de gestão participativa experimentados em Vitória e tratados na presente pesquisa, considerando que esses projetos, de alguma forma, contribuíram para a formulação dessas experiências.

Relativamente ao projeto do orçamento participativo, adotado em Vitória desde o final da década de 1980, foram buscadas informações referentes à discussão do

⁸⁶ O crescimento econômico da década passada, viabilizando aquisição de bens duráveis por parcelas sociais de menor renda, inclusive com a aquisição de automóveis, contribuiu para o surgimento de pressões pela alteração dos modelos de urbanização das poligonais. Surgiram novas demandas, como a implantação de mais vias carroçáveis, mesmo com custos muito elevados e com ampliação de desapropriações e deslocamentos de famílias.

orçamento municipal experimentadas na administração do Município de Vila Velha, no início da mesma década. Quanto aos métodos e processos de participação popular na elaboração de projetos de qualificação e urbanização de assentamentos precários, o projeto Terra valeu-se das experiências de urbanização da Região da Grande São Pedro, em Vitória, desenvolvidas na segunda metade da década de 1980 e início da década seguinte.

3.4.1. Discussão do Orçamento Municipal em Vila Velha

Em 1982, Vasco Alves surgiu como candidato a prefeito de Vila Velha desvinculado dos grupos tradicionais da política do município, então agrupados em torno das lideranças políticas de Max Mauro e de Américo Bernardes,⁸⁷ com o apoio do PMDB Jovem, formado principalmente por jovens do PCB, ainda na clandestinidade.

Irene Léia Bossois, em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, afirma que o grupo de apoio à candidatura de Vasco Alves propunha a radicalização da democracia. Desde o processo eleitoral esse candidato apoiou-se nos movimentos sociais organizados. “Então já foi uma campanha, vamos dizer, sintonizada com os movimentos sociais, movimentos de direito à moradia, tinha movimento de transporte e os próprios movimentos comunitários naquele momento” (BOSSOIS, 2018).

Quanto aos motivos que levaram o novo governo eleito a formular e adotar o projeto de discussão do orçamento municipal, Bossois (2018) registra que

O prefeito Vasco Alves, na época, começou a ouvir que no Rio Grande do Sul eles pretendiam discutir o orçamento participativo. Mas antes mesmo que o Rio Grande do Sul discutisse, ele trouxe uma matéria de jornal e passou pra gente, o que a gente achava disso. Não tinha Secretaria de Planejamento, tinha Assessoria de Planejamento. Eu, na época, achei a ideia muito boa, era uma coisa que vinha ao encontro de algo que a gente estava propondo para a cidade e cuidei de me preparar tecnicamente para essa função (BOSSOIS, 2018).

⁸⁷ Américo Bernardes foi prefeito de Vila Velha entre 1963 a 1966 e entre 1977 a 1982; Max Mauro foi prefeito entre 1971 a 1973.

A disposição e o interesse demonstrados pela equipe de governo viabilizaram a realização de curso de capacitação para a elaboração e gestão do orçamento público, o qual foi oferecido para todas as prefeituras da Grande Vitória. Foi contratada a Fundação João Pinheiro, que ministrou um curso de 90 horas financiado com recursos do Projeto Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD – Subprojeto Vitória)⁸⁸, do Governo Federal, cujo gerenciamento local era feito pelo IJSN.

Fizemos o curso e eu saí do curso me sentindo preparada para elaborar o orçamento porque, até então, o orçamento era feito na Secretaria de Finanças, e nem era feito exatamente segundo a Lei 4.320, que já propunha o orçamento-programa. Eles tinham o orçamento sintético, a classificação econômica da despesa e não a classificação programática. Então foi um pouco uma briga política tirar da Secretaria de Finanças (BOSSOIS, 2018).

Como etapa seguinte, foi iniciado o debate sobre a metodologia de discussão do orçamento, já contando com a participação das lideranças comunitárias. “O Conselho Comunitário estava se formando. Então esta metodologia já saiu de uma discussão com as lideranças” (BOSSOIS, 2018).

A proposta considerava a elaboração do cálculo da previsão das despesas com pessoal e demais itens de custeio, sendo o restante destinado para investimentos. Essa parcela foi submetida à discussão, tendo como diretriz dar prioridade para as áreas mais carentes.

Então nós criamos um critério de rateio que deu muita confusão depois. Um critério sofisticado. E como Vila Velha não tinha ainda a região de Terra Vermelha, ia até a Barra do Jucu, eram muito menos bairros do que hoje. Então era possível fazer a descrição bairro a bairro. Então nós passávamos uma vez para eleger, para apresentar o orçamento, a metodologia e eleger as demais prioridades. Depois, isso tudo era sistematizado e se voltava para ficar definido o que poderia ser feito, e a eleição de três representantes que iam compor a Assembleia Municipal do Orçamento. A Assembleia Municipal do Orçamento reunia várias vezes, no sábado à tarde, e essa assembleia discutiu o orçamento todo (BOSSOIS, 2018).

⁸⁸ O Projeto Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD – Subprojeto Vitória) foi viabilizado a partir de Convênio firmado entre o Ministério do Interior, o Governo do Estado do Espírito Santo e as Prefeituras Municipais de Vitória, Vila Velha e Cariacica, com a interveniência do Instituto Jones dos Santos Neves - CONVÊNIO FNDU N° 92/80, 08 de dezembro de 1980.

Nessa experiência pioneira, no entanto, surgiram desgastes em disputas com alguns vereadores municipais, que entendiam estar perdendo seus espaços de atuação e de articulações que resultavam em obras para suas regiões de influência. Além disso, as restrições da capacidade financeira do Município, acirradas pela crise econômica da década de 1980 (“década perdida”) resultaram em atrasos nas entregas de diversas obras escolhidas pela população, frustrando moradores e lideranças.

As gestões seguintes, submetidas aos mesmos fatores, alteram a metodologia de discussão do orçamento municipal, a qual deixou de ocorrer no bairro, transformando-se numa consulta pública por região, “sem a radicalidade que teve no seu nascedouro, que era discutir o orçamento mesmo, os valores”, conclui Bossois.

3.4.2. Urbanização da região da Grande São Pedro em Vitória

A urbanização da região da Grande São Pedro compõe a relação de projetos de grande importância para a cidade de Vitória, quando analisada sob inúmeros aspectos: alterações positivas nas condições e qualidade de vida de parcela significativa de moradores da cidade,⁸⁹ dimensão dos valores envolvidos, envolvimento de distintos órgãos da administração pública, alterações sócio urbanas, ambientais e econômicas, enfim, pela abrangência de suas ações e de seus resultados.

As obras de execução de aterros dos manguezais ocupados por palafitas foram iniciadas na segunda metade da década de 1980. A urbanização da região foi impulsionada ao ser transformada em um dos projetos especiais da administração municipal de Vitória iniciada em 1989. A complexidade das intervenções previstas

⁸⁹Apresentação do documentário “Lugar de Toda Pobreza”, do cineasta Amylton de Almeida, considera que “Em São Pedro, Vitória/ES, sobreviviam, na década de 80, de forma quase inacreditável milhares de pessoas que do lixo tiravam o sustento, a começar pela alimentação. As cenas das mulheres, crianças e homens misturados aos dejetos e aos urubus inspiraram o cineasta Amylton de Almeida. O documentário chocou o país e pressionou as autoridades a iniciarem o processo de urbanização e humanização da região.” Vídeo completo em: <http://filmow.com/lugar-de-toda-pobreza-t33644>.

para a solução dos problemas identificados exigiu a formulação de projeto especial, por não ser condizente com a metodologia utilizada na discussão do orçamento participativo.⁹⁰

A Coordenadora de Projetos Especiais da gestão 1989-1992, Cristina Sampaio, afirma que havia impasses naquele momento, na urbanização da região. As obras incompletas, dependentes da superação de questões ambientais, indicavam inexistir a possibilidade de conciliação entre as alternativas de recuperação ambiental de todo o manguezal ocupado e da permanência dos moradores.

Tinha uma parte que estava feita, de redes e tal, mas faltava terminar. Tinha muita coisa pra terminar, mas tinha alguma coisa feita. Esse projeto estava parado em Brasília. Tinha recurso captado e estava parado lá. Ai eu fui, como era (projeto) do Cegepe, então, a gente disse 'vamos botar esse projeto aí'. Ali o conflito, no caso, era com a própria Secretaria de Meio Ambiente, que não queria a urbanização daquilo. Então a gente tinha essa visão de que tudo tinha que ser trabalhado, conciliado. E acabou vindo uma situação que foi pioneira em termos de urbanização de áreas subnormais, que foi criar a via de contorno, que limitou a área a ser urbanizada da área a ser preservada. Pronto. E desse conflito a gente começou a rediscutir a reurbanização de lá e fizemos todo o trabalho (SAMPAIO, 2018).

O projeto contava com recursos de programas do Governo Federal, com gerenciamento local da Caixa Econômica Federal (CEF). A experiência desenvolvida na Região da Grande São Pedro foi destacada pela ONU como umas das Melhores Práticas⁹¹ de urbanização de áreas com deficiência de infraestrutura e ocupadas por população de baixa renda.

Ao investigar os pontos de convergência do Projeto São Pedro com outros iniciativas de urbanização na cidade de Vitória, Sampaio (2018) identifica a discussão integrada do projeto social, as definições das obras a serem executadas, a mobilização social, a discussão conjunta sobre dimensões de lotes e beneficiários etc., “com um olhar que faz a emancipação social, que faz a promoção mesmo.”

⁹⁰ Aspectos do projeto orçamento participativo e da urbanização de favelas foram abordados nas seções 3.3.1. e 3.3.3 deste trabalho. Cristina Sampaio, Coordenadora de Projetos Especiais da gestão 1989-1992, em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, anota que houve uma intervenção na região, em 1991, originária do orçamento participativo: “a escola de Nova Palestina já é do OP, ela foi do OP para dentro do território de urbanização. Aquela escola é imensa, é uma escola enorme.”

⁹¹ O projeto São Pedro foi um dos representantes do Brasil na 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, realizado em 1976, em Istambul, Turquia.

Além desse projeto, Sampaio (2018), recupera uma outra experiência de execução de melhorias urbanas, que ocorreu praticamente no mesmo período, no Bairro Morro de Santa Helena, identificando que o modo de intervir na urbanização em manguezais ocupados poderia ser adaptado para atuação em encostas submetidas às mesmas condições.

À vera, é o seguinte: o projeto Terra surgiu de um projeto nosso. O projeto Santa Helena, que a gente começou, o projeto de morro. A gente estava resolvendo o problema de mangue e começou a resolver problema de morro. Então o projeto Santa Helena foi o primeiro embrião (SAMPAIO, 2018).

No caso do bairro Morro de Santa Helena, cujas intervenções ampliaram-se a partir das discussões do orçamento participativo, Sampaio (2018) avalia que as definições sobre as intervenções programadas eram resultados mais dos propósitos da administração que de reivindicações de organizações do bairro.

Era mesmo de promoção, de emancipação. Havia demandas pontuais de estar sentindo na pele, porque estavam faltando, né! E a gente não, a gente começou o olhar, daquilo que você estava falando, de emancipação. Por quê? Porque era a proposta do governo, a proposta do governo era essa, nós queremos melhorar a vida de quem foi historicamente excluído. Essa era a nossa proposta sempre, a gente entrou para inovar na administração (SAMPAIO, 2018).

Sampaio (2018) registra, no entanto, os mesmos conflitos e dificuldades observados tanto no Projeto São Pedro quanto no Bairro Morro de Santa Helena. Dentre essas, descreve situações nas quais lideranças reivindicavam benefícios pessoais: “Não sei se você se lembra do livro do Paulo Freire falando do excluído, quando ele pode ser opressor ele passa a ser opressor. Então o que acontece, em São Pedro o pessoal chegava dentro da área e mapeava, botava um lote de dois mil metros quadrado dentro da água” (SAMPAIO, 2018).

Sampaio (2018) introduz um outro ponto na discussão e definição de intervenções em projetos dessa natureza, que é a análise da viabilidade financeira, ao propor a seguinte questão: “às vezes a gente faz umas coisas assim, meio ‘será que se o restante da comunidade estivesse discutindo, iria aprovar?’ Eu faço sempre essa pergunta. Porque às vezes sai tão cara a obra” (SAMPAIO, 2018).

Finalizando, Sampaio (2018) propõe maior aproximação entre os centros de pesquisa, a academia e os órgãos executivos, com vistas ao aperfeiçoamento de metodologias adequadas para os mais variados tipos de projetos urbanos.

O Brasil precisa, Paste, falando da universidade, a universidade tem que fazer trabalho para as prefeituras, trabalho de pesquisa, assim como para as empresas, entendeu? Porque muitas falhas acontecem por conta da falta da pesquisa. Se tem pesquisa, vai ter melhores alternativas. Isso é, tem um maior nível qualificado para fazer pesquisa e trazer pra gente o que a gente tem que fazer. Então a gente fica tentando. Às vezes tem que copiar o modelo (SAMPAIO, 2018).

CAPÍTULO 4. CARACTERIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONFIGURAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS EM VITÓRIA

Este Capítulo contém os dados, obtidos empiricamente, que se destinam a contribuir para a construção de respostas às questões que motivaram a realização da presente pesquisa, quais sejam:

- i. a existência de inúmeros instrumentos e espaços institucionais de participação de movimentos sociais na gestão pública local, sendo, no entanto, poucos os resultados que efetivamente interferem na forma como são executadas as políticas públicas de gestão do território urbano;
- ii. a percepção dos ativistas de movimentos populares de que os resultados dessa participação são limitados, influenciando na avaliação quanto à importância dos mecanismos de participação e das gestões locais participativas.

O procedimento empírico proposto compõe-se de pesquisa estruturada, tendo como objetivo a geração de conhecimentos reconhecidos como produção científica. Esse propósito tem como base o entendimento de que a entrevista constitui-se em técnica de coleta de dados que envolve sentimentos e valores latentes e entendimentos subjetivos, cuja apreensão pelo pesquisador torna-se fonte de informações de grande relevância para os resultados da pesquisa proposta (BRITTO JÚNIOR e FERES JÚNIOR, 2011).

No presente trabalho, a pesquisa empírica adquire maior relevância, ao serem consideradas avaliações que assinalam as formas como lideranças e entidades de movimentos organizados relacionam-se com as instituições públicas. De modo geral, são distintos os modos de agir e de interagir dos atores sociais com as administrações participativas e aquelas não participativas. As primeiras podem estar sujeitas a críticas mais severas – como consequência da exposição à qual se propõem e das limitações próprias da administração pública, que geram frustrações ao não atenderem a todas as expectativas de determinados grupos - que outras administrações tradicionais, mesmo que essas não experimentem práticas que

resultem na democratização da gestão ou que fechem canais de participação popular (BOBBIO, 2010).

Em argumentação que poderia contribuir para a formulação de respostas a tal paradoxo, Paim (2010), ao avaliar a transição de governos autoritários para governos democráticos no leste europeu, na década de 1990, avalia que existem “vários indícios de que os sistemas totalitários vão ao encontro de certo desconforto criado pelo imperativo de exercitar-se a liberdade”, ressaltando tratar-se de “tema pouco analisado empiricamente embora caracterizado do ponto de vista especulativo” (PAIM, 2010, p. 167).

As entrevistas concedidas pelas lideranças populares, realizadas ao longo deste trabalho - e que embasam este Capítulo - trouxeram importantes informações, com as quais pretende-se contribuir para a reflexão e compreensão dessas questões.

4.1. Procedimentos metodológicos e descrição dos elementos da Pesquisa

Para a pesquisa empírica, foi elaborado um questionário semiestruturado, que foi utilizado nas entrevistas realizadas com as lideranças originárias dos movimentos populares e que atuaram em alguma das experiências de gestão participativa em Vitória. Foram selecionadas o processo de discussão do orçamento participativo no Bairro Jardim Camburi e na Poligonal 2 do projeto Terra e, paralelamente e respectivamente, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, para o primeiro espaço de pesquisa (o bairro Jardim Camburi) e as ações da Comissão de Moradores para acompanhamento do Plano de Intervenção Local, para a Poligonal 2 do Projeto Terra.

O questionário semiestruturado embasou a aplicação de entrevistas tendo uma relação de pontos a serem explorados mediante a apresentação de algumas perguntas e questões que permitissem aos entrevistados desenvolverem livremente seu entendimento sobre esses pontos. O método permitia que pontos eventualmente considerados importantes pelo entrevistado fossem trazidos à mesa, enriquecendo o processo e ampliando as informações a serem analisadas (BRITTO JÚNIOR e FERES JÚNIOR, 2011).

Após a definição das frações do território municipal para a aplicação da pesquisa, foram identificadas lideranças que participaram em alguma dessas experiências desenvolvidas no período recortado (1985-2014). De posse de uma relação mais ampla, composta com a colaboração dos gestores anteriormente entrevistados – cujos registros estão apresentados e considerados na composição do Capítulo 3 deste trabalho - foram identificadas lideranças com maior intensidade de atuação em seus espaços urbanos e nos instrumentos de democratização da gestão municipal relacionados. Esses são, portanto, os elementos que compõem o *corpus* da presente pesquisa, conforme descrito na seção 1.2 deste relatório.

Essas lideranças, os ativistas aos quais se buscou entrevistar, carregam experiências que os distinguem e que os tornam detentores de vontades e de conhecimentos, que se movem por ideais e desejo de uma vida melhor para si e para os demais membros de sua comunidade. “O que há neles, em comum, é conceberem a realidade social como tarefa. Não reduzem a realidade ao que existe porque o que não existe e deveria existir é a verdadeira razão de ser destes conhecimentos” (SOUSA SANTOS, 2009, p.21).

Sousa Santos (2009), defende a importância da apreensão do conhecimento não-científico, afirmando que “a supressão ou marginalização dos conhecimentos não científicos redundou num desperdício de experiências e atores sociais que, se reconhecidos, podiam ter fortalecido os caminhos da emancipação social” (SOUSA SANTOS, 2009, p.20).

Para além disso, esse autor advoga a amplitude possível e a complementaridade entre as duas formas de conhecimentos, ao mesmo tempo em que rejeita dar à ciência o poder de determinar a existência e o valor de conhecimentos não-científicos. Por isso, sua obra acima citada recorre à ciência enquanto papel facilitador da “emergência e a auto apresentação de conhecimentos outros” (ibid.).

Para o presente trabalho foram realizadas nove entrevistas qualitativas. Após agendamento de encontros presenciais e individuais, o autor desta pesquisa oferecia explicações sobre o trabalho proposto, incluindo a apresentação do Termo de Participação Voluntária em Pesquisa, o qual foi firmado por todos. No Termo está

explicita a autorização para o uso dos dados fornecidos para a realização da presente Dissertação.

A formulação interpretativa, quando se revelou substantiva, aderente e coerente com os argumentos dos atores visitados, foi sendo construída ao longo da pesquisa. Esse processo, baseado em pesquisas presenciais e flexíveis quanto ao roteiro, permitiu ampliar (ou atenuar) demandas por proposições e manifestações dos ativistas entrevistados sobre pontos de análise inicialmente relacionados. Da mesma forma, a coleta de dados junto a atores distintos, em diferentes ocasiões, embora acerca de um mesmo evento, permitiu compara-los, contribuindo para o entendimento e para o conhecimento do evento (SILVEIRA, 2015).

A metodologia adotada proporcionou a possibilidade de construção de indicadores que pudessem contribuir para a confirmação de hipóteses, embora não tenha sido essa a formulação proposta para a presente pesquisa. O que se objetivou aqui foi muito mais a identificação de possibilidades e de aproximações aceitáveis acerca da hipótese de partida. Silveira (2015), ao avaliar a utilização de entrevistas em pesquisas, afirma que “o processo de construção da informação não se orienta por uma lógica preconcebida, mas se caracteriza por um processo mental e reflexivo do pesquisador que, ao longo da pesquisa, vai construindo seu próprio modelo teórico” (SILVEIRA, 2015, p. 87).

Assim, os registros das entrevistas, apresentados no subcapítulo 4.3 deste trabalho, são recortes representativos das manifestações de todos os atores entrevistados. A organização desses recortes por tópicos visou avaliar e facilitar a possibilidade de obter consistência ou deficiência dos dados e dos pontos abordados, bem como subsidiar análises formuladas nos mesmos tópicos.

Para a apresentação dos resultados dessa etapa do trabalho, alicerçada em pesquisa empírica, buscou-se distinguir os elementos que reflitam ao máximo o entendimento expressado nas entrevistas e, concomitantemente, o conhecimento adquirido a partir da interpretação das manifestações de cada um dos atores entrevistados.

4.2. Perfil dos atores sociais pesquisados

Este subcapítulo contém anotações acerca dos ativistas pesquisados, indicando que esses atores sociais/ativistas de movimentos populares têm características bastante diversificadas, destacando-se aquelas lideranças que passaram a atuar em movimentos comunitários a partir de atuação prévia em atividades ligadas a igrejas e entidades sindicais. A descrição a seguir demonstra a sequência da realização das entrevistas.

Marcos dos Santos participou de atividades sindicais de trabalhadores desde a década de 1980. Na década seguinte passou a atuar no movimento popular, tendo sido presidente de associação comunitária de bairro, e em conselhos setoriais municipais (direitos humanos e segurança alimentar). Foi presidente do Conselho Popular de Vitória (CPV). Atualmente preside a Federação de Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes).

Presolino Raimundo Ramos, o Izolino, atuou na Comissão Pastoral da Terra (CPT) e, na década de 1990, iniciou suas atividades em movimento de bairro. Foi presidente do Movimento Comunitário do Forte São João por doze anos, delegado do orçamento participativo por seis anos e membro da Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra por quinze anos, além de atuar em conselhos setoriais municipais (habitação, meio ambiente e saúde).

Rose Lopes participou de trabalhos comunitários em atividades vinculadas à igreja. Como decorrência, atuou na Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra desde seu início do projeto Terra, por doze anos, além de participar em conselho setorial municipal (habitação). Foi presidente da Associação de Moradores do Forte São João por oito anos, delegada do OP por quatro anos.

Joel Mondoni iniciou sua militância em movimentos de igreja no final da década de 70. Posteriormente atuou em movimento da juventude, sindical e em associação comunitária. Foi delegado do OP pelo bairro Jardim Camburi por oito anos.

Álvaro Antônio dos Reis atuou em entidade sindical desde a década de 1980, passando a atuar em movimento comunitário após aposentar-se, onde passou a cuidar de questões relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer no bairro Jardim

Camburi. Foi delegado do OP por esse bairro e representante dos moradores da Região Administrativa 8 no CMPDU.

Carlos de Souza atuou no movimento comunitário desde o início da década de 1990, tendo sido presidente do Centro Comunitário do bairro Forte São João por sete mandatos. Participou da Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra e das discussões do orçamento participativo.

Lourdes Sonegheti é liderança comunitária de Chácara do Romão/Bairro Romão, onde mora há mais de 70 anos. Compôs a Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra, tendo sido delegada do OP.

Geziel Nascimento participou de movimentos estudantis e de atividades ligadas à igreja. Inseriu-se no movimento popular a partir de 2004, quando passou a atuar nas discussões do OP e na Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra, além de participar de conselho setorial municipal (meio ambiente).

Robson Willian Almeida da Costa, o Robinho da Ilha, atuou e foi presidente do Movimento Comunitário da Ilha do Príncipe por seis anos e presidente do CPV por outros seis anos, além de atuar em conselhos setoriais municipais (CMPDU, educação, idosos, recursos fiscais e alimentação escolar). Participou, anteriormente, de atividades sindicais dos trabalhadores marítimos.

4.3. Resultados da Pesquisa Empírica

Esta seção contém a síntese das manifestações dos atores sociais-ativistas de movimentos populares, elaborada a partir da apreciação e ponderação das entrevistas com eles realizadas, complementada por anotações e observações que visam construir convergências e unidade aos múltiplos entendimentos desses ativistas acerca de um mesmo tema, abaixo enumerados:

- A. Nas discussões sobre os motivos que os levaram a engajarem-se e a participarem de movimentos comunitários, os ativistas pesquisados assinalaram alguns estímulos e propósitos convergentes. Sobressaem aqueles relacionados à melhoria das condições e da qualidade de vida dos moradores do bairro. As respostas apontam para uma perspectiva de ação

voltada para o comum, para o coletivo, e não para determinados segmentos ou grupos. Das manifestações, constata-se que há necessidade de dispor de recursos (financeiros e tempo, principalmente) para a realização das tarefas exigidas pelas atividades típicas de exercício de liderança comunitária.

Robson revela sua própria condição de estabilidade financeira como premissa facilitadora para o desempenho de tais tarefas. Da mesma forma, Álvaro registra que sua disposição de contribuir com as questões comunitárias decorreu da condição de aposentado. Carlos afirma que há carência de pessoas que aceitem conduzir as entidades, pelas dificuldades e esforços exigidos no dia-a-dia - situação identificada como recorrente, que será tratada mais à frente, nesta seção.

Outras lideranças, embora não explicitem, passaram a desempenhar atividades em órgãos da administração pública local - Prefeitura de Vitória ou Câmara de Vereadores - a partir da ascensão à frente das entidades comunitárias. Nessa condição passam a contar com certa condescendência e, de modo geral, alguma flexibilidade em seus afastamentos do local de trabalho para o exercício das atividades decorrentes da representação comunitária, como organização e participação em reuniões e em instâncias colegiadas.

A compreensão do comportamento demonstrado pelos entrevistados resulta em análise divergente da de Maricato (2014), quando essa autora relata situações de lideranças apegadas às posições de comando de entidades e movimentos populares, das quais tiram proveitos ao participarem em instâncias de gestão de políticas públicas. Ao inverso, os dados desta pesquisa indicam que não se pode deixar de reconhecer a disposição desses líderes, ao registrarem os esforços que fazem na condução dos interesses das comunidades às quais pertencem.

Quanto às condicionantes que interferem na dinâmica do cidadão no exercício e construção da democracia participativa, as entrevistas confirmam análise de SILVA (2015). Em alguns depoimentos, são identificadas

condicionantes que interferem no nível do envolvimento desses ativistas, dentre as quais as questões econômicas e de gênero, demonstradas em depoimentos:

Izolino: eu entrei para defender os interesses da comunidade, que eu sabia que tinha potencial para crescer, mas sempre tem alguém que leva pra frente, vai buscar, negocia e tudo. Então, aí eu entrei. E comecei como delegado, fui depois do Conselho, como fiscal e, na comunidade, do movimento comunitário.

Rose: então comecei a me importar e a valorizar as relações sociais devido à comunidade, numa parte que eu vi, no tratamento das moradias e das pessoas que precisavam de benefício e não tinham como conseguir. Então comecei a trabalhar na Igreja Católica, fiz trabalhos na comunidade, dali fui me empenhando e me empolgando em ações pra ajudar a comunidade.

Joel: então, não é uma coisa nova, já tenho essa experiência da participação. Fiz parte de Igreja, movimento em bairro, juventude, movimento sindical e por aí vai.

Álvaro: por ocasião da aposentadoria, logo que aposentei, fui chamado para compor uma chapa da Associação de Moradores, e nessa chapa me ofereceram o cargo de Coordenador de Esporte, Cultura e Lazer, coisa que coincide mais ou menos com a minha área de atuação no esporte.

Carlos: a minha sogra era presidente da associação de moradores aqui, ela tinha uma entidade de obra social aqui no Forte, e devido ao abandono – nós tínhamos um amigo aqui que era presidente da associação, ele ficou meio desiludido, abandonou, e foi nessa época que eu entrei e assumi.

Lourdes: eu sempre fui líder, desde criança. Porque o meu pai, eu sou a sexta filha mulher. Então como ele não tinha (filho) homem, ele me botava pra participar de tudo. Eu que estava na frente sempre de tudo que acontecia.

Robson: eu vou para o movimento popular sem sentir, quando eu penso que não, eu estou inserido dentro do movimento popular porque eu fiz um projeto na Ilha pra ajudar as crianças, abro um projeto, aí vou pra comunidade. Antes mesmo de virar presidente do Conselho Popular de Vitória, eu tinha tempo, por causa da minha vida estabilizada. Então eu tinha bastante tempo, eu participava já dos conselhos, em qual conselho (setorial) que o Conselho Popular de Vitória precisava de gente pra indicar, que demandava reuniões durante a semana, em horário de expediente que não dá pra todo mundo.

B. Quanto ao nível da atenção concedida pela administração municipal ao movimento popular e aos seus interesses, as lideranças reconhecem que ele depende da ação ativa do próprio movimento. Avaliam que a administração municipal atende (ou se propõe a atender) às demandas, desde que haja a firme manifestação das lideranças comunitárias em contribuir na formulação de soluções para a demanda apresentada. Por isso, torna-se valiosa a intermediação feita pela liderança para viabilizar desapropriações ou reserva

de terrenos para a implantação de projetos demandados pela comunidade, por exemplo.

Ao mesmo tempo, relatam suas limitações em situações nas quais alguns moradores buscaram tirar proveitos pessoais e financeiros dos projetos, como observado no depoimento de Sampaio (2018) relativamente ao projeto da Região da Grande São Pedro⁹². Sobressaem, no entanto, relatos de ações dialogadas e compartilhamento dos esforços para enfrentamento de problemas da comunidade.

Embora com “altos e baixos”, todos os entrevistados afirmam haver receptividade às demandas, ao mesmo tempo em que identificam e nominam ações e projetos desenvolvidos. No entanto, apresentam ressalvas à conduta da gestão iniciada em 2013, tendo surgido inúmeras avaliações de lideranças entrevistadas quanto ao encolhimento da interlocução com os movimentos comunitários e quanto à interrupção de projetos significativos como o orçamento participativo e o projeto Terra.

Izolino: nós criamos aqui, junto com o projeto Terra nós fizemos a feirinha livre, ali embaixo na Ormando de Aguiar. Nós conseguimos trazer o Cajun, que é o Caminhando Juntos, depois conseguimos trazer para aqui, junto no projeto Terra, a melhoria da reforma das casas, junto a Secretaria de Habitação. Eu que fiz o levantamento de todas no bairro, junto com a equipe social da Prefeitura, e nós selecionamos aí 545 casas. Não deu pra fechar todo o cronograma porque houve um problema, acho que de verba, mas fizemos juntos, o projeto Terra e a equipe da Sehab. No orçamento participativo, junto nós votamos a construção do muro ali perto do DPM. Fez o muro ali na rua Ormando de Aguiar.

Izolino: igual quando a gente se reunia no projeto Terra e no Conselho também, para participação no orçamento, levava o problema, mas também levava, às vezes, a solução do problema, de como poderia ajudar, dar assistência. Porque não é fazer o projeto, é dar o apoio.

Álvaro: sim, a prefeitura deu bastante espaço. Aí já vai uma crítica à administração atual que, mais ou menos, pela notícia que me chegou, é que apertou esses caminhos do orçamento participativo. Já descambou das audiências públicas, o orçamento participativo em si parece que não existe mais.

Álvaro: as escolhas do OP foram a creche Ana Maria Chaves Colares, a macrodrenagem, que era crucial no nosso bairro, hoje você vê que só alaga aqui na hora, depois resolve, e o sistema poliesportivo. Então foram as três obras que estavam pendentes e que deram segmento no último ano da administração e que realmente nos contempla até hoje.

⁹² Ver em 3.3.3, relato acerca de situações de grandes glebas sob posse de poucas pessoas, em detrimento de uma distribuição equilibrada de área para cada morador.

Geziel: eu acredito que tem altos e baixos, porque nesse tempo de 2005 até 2012 a interlocução é muito maior. Hoje, digamos que ela é escassa, mas escassa mesmo, ao ponto de.... Eu sou um frustrado, um militante do movimento popular frustrado porque deixei de militar por causa dessa falta de interlocução.

Robson: uma coisa que eu aprendi no movimento popular é que espaço não dá, se conquista, toda liderança tem que conquistar espaço. Mas tem possibilidade de você conflitar espaços. Claro que, de início, pela sua característica, sua forma de ser, antes eu tive mais facilidade. Por quê? Por eu não ter mostrado as minhas unhas como seria como presidente do CPV. Porque a partir de presidente do CPV que eu viro militante ativo, automaticamente eu sou podado em alguma situação, eu sou cortado mesmo. Mas como o espaço é legítimo e é constitucional, ele é legal, então só perde esse espaço se a liderança não for atuante e não buscar. Então o direito, ele não é dado, é conquistado num espaço que é seu.

No desenvolvimento deste trabalho foram encontradas dificuldades para a identificação e acesso a lideranças que pudessem opinar sobre o longo período da pesquisa (1985/2014). Mesmo assim, surgiram manifestações sobre as particularidades dos procedimentos adotados pelas administrações municipais, no intervalo pesquisado, acerca dos mecanismos de participação popular aqui pesquisados.

Carlos recupera um período mais longo, formulando sua avaliação a partir de 1989, ao recordar a execução, pela Prefeitura de Vitória, de um projeto original, denominado “pé na rua”, que propunha mutirões em áreas com deficiências de infraestrutura urbana. O formato desse projeto incentivava a adesão dos moradores na realização de serviços em períodos específicas, ao mesmo tempo em que mobilizava diversas equipes de operários da Prefeitura.

Carlos: as administrações tanto do Vitor Buaiz, do Paulo Hartung, do Luiz Paulo e do João Coser, nós tivemos muita oportunidade. Infelizmente, nessa atual administração nós perdemos um pouco de espaço. Eu não sei qual o motivo, mas pra você ter ideia, o rebaixamento do beco lá em cima – que é pra levar a estrada até o Cruzeiro – esse projeto nosso, o próprio prefeito desconhecia isso. Tanto é que nós tínhamos o Conselho da Poligonal 2 com 27 membros. Eram 9 em cada comunidade e tínhamos reunião regularmente toda semana. Hoje não se discute mais nada. Não tem muito o que fazer, o Forte está abandonado.

Carlos: então, na época do Vitor Buaiz, o negócio do mutirão, interagiu muito com a comunidade, trazendo muitas melhorias. Aí o Paulo Hartung, se tivesse um pedaço de escada quebrado, ele mandava acertar pra não deixar o negócio crescer.

Lourdes: a melhor época da liderança comunitária foi na época do Coser, porque ele era mais direto, ia na casa da gente fazer uma visita, entendeu? Ele juntava o pessoal e falava “eu vou aí hoje fazer uma visita” Ele era muito participativo.

Geziel: pra mim, duas coisas que marcam a participação popular são, no local que eu vivi, no bairro Joana D’Arc – eu sou nascido e criado no bairro Joana D’Arc, vim pra cá depois que me casei - desde a década de 80 já pediam pra sair a pedreira Rio Doce, mas a saída aconteceu em 97, 98, acredito que nesse período aí, no histórico de onde eu passei a entrar no movimento popular, e foi a abertura de uma rua. Parece uma coisa simples, mas o Poder Público informou que não poderia abrir aquela rua ali. Não poderia de jeito nenhum abrir a rua, aí tem foto, tem tudo, aí os moradores, cada um com uma enxada, abriram a rua. Porque eles falaram que não poderia porque não tinha dinheiro. Eles tinham condições de calçar, mas não tinha condição de abrir. E aí os moradores abriram na enxada. Isso foi em 92, na época do Vitor.

C. Ao inserir a discussão acerca da importância de projetos como o orçamento participativo e o projeto Terra, considerando variáveis como o desenho dos projetos nos bairros ou a constituição de práticas solidárias e amplificadas quanto ao espaço de atuação das lideranças, são percebidos cuidados que resultem na construção de uma cidade mais igualitária.

Nas entrevistas, as lideranças demonstravam ter outra visão sobre as demandas de seu bairro, ao (re)conhecerem mazelas ou ganhos existentes em outras regiões da cidade. A compreensão do quanto é complexa a gestão da cidade, adquirida nos processos participativos, contribuiu para que essas lideranças passassem a considerar-se preparadas para tratar dos problemas e identificar soluções para seus bairros e para a cidade.

No entendimento dos ativistas pesquisados, a presença dos interessados nos projetos resulta em maior qualidade das ações empreendidas pela prefeitura local, ao avaliarem que os mecanismos de participação voluntária e direta da comunidade – a exemplo de mecanismos como o orçamento participativo e a Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra - contribuem para que manipulações sejam coibidas. Essas manifestações alinham-se com a argumentação utilizada em defesa da participação dos interessados na gestão de projetos, sustentada por Rahnema (2000).

Ao examinar o caso do Bairro Jardim Camburi, o processo de escolha e implantação da Praça Nilze Mendes pode ser caracterizado como exemplo

favorável à presença dos beneficiários no desenho das intervenções urbanas. O debate encadeado no âmbito do orçamento participativo resultou em um projeto configurado de forma a atender às demandas de diversos grupos de moradores, como pode ser apreendido nos relatos de Joel e Álvaro.

Marcos: nossa, mudou, democratizou, deu transparência. É lógico e evidente que sofreu uma transformação. Primeiro, o líder comunitário tinha a vantagem de ter o seu problema direto no seu bairro. Aí regionalizou, ou seja, você precisa de órgão de maior suporte para a região, atendimento como o CRAS, atendimento como academias populares, a questão da saúde e outros, sem deixar de atender também no varejo algumas coisinhas que apareciam. A regionalização das obras do orçamento popular foi muito importante.

Izolino: o que nós tivemos foi a reforma da Escola Irmã Jacinta, por duas vezes, no OP e tivemos a melhoria de algumas escadarias. E não tivemos mais porque não deu. E também do orçamento participativo, que era a Rua Ormando de Aguiar, a galeria da Ormando de Aguiar. Houve um impulso, ela começou e parou. Depois que o Coser ganhou, a gente entrou na negociação e o projeto Terra continuou, a gente fez a galeria, todas as obras lá embaixo, mais o CMEI Terezinha Vasconcellos, que terminou ele e inaugurou. Tivemos o estacionamento lá em baixo, ali na escola, removemos uma rocha grande, as escadarias, foi feita a regularização das escadarias todinhas, colocamos número nas casas todinhas. O saneamento foi ótimo, o escoamento de água, esgoto, foi todo o maior bairro que tem hoje, pode ter alguma (casa sem), mas ele tem cem por cento saneado.

Rose: o orçamento participativo, ele nos trouxe o conhecimento de que tudo que você quer, você tem que escolher algo, priorizar. Ele nos ensinou a educar e nos planejar no interesse da comunidade. O objetivo dele nos ajudou bastante também e fez entender que para querer algo você tem que escolher um e buscar também no coletivo. E a comunidade abraçou, então foi um projeto muito legal.

Joel: não tem como, porque nossa democracia, ela é representativa, né, e no caso específico são os vereadores, e quando você abre pro orçamento participativo, você abre pra uma democracia também participativa, não só representativa, onde o morador tem a capacidade de, no seu conjunto, escolher as obras para o bairro. Isso é muito importante porque você tira um pouco o poder das grandes lideranças, das próprias entidades e por aí vai. Eu acho que quando você chama para o orçamento participativo, você delega aos moradores definir o que é melhor pro bairro.

Joel: com certeza, você deixaria na mão de poucos decidirem, e quando poucos decidem, muitas vezes os interesses são menores. Muitas vezes, até corporativos, porque aquelas pessoas que vão decidir, automaticamente vão puxar pro lado delas. E o exemplo da praça Nilze Mendes, era um campo de 11, e quem jogava bola lá nesse campo, eu me lembro, eram bem poucos. Tentou garantir que continuasse o campo de 11, e onde foi que a gente viu que dava pra agradar todo mundo, tendo um campo society, mas que desse mais espaço na praça pra outras pessoas.

Joel: a gente sentia assim que a gente é muito bairrista. Então quando você ia para as assembleias gerais, que tinham muitos bairros, você via cada um

pro seu lado, ia pra tentar salvar, né! Eu acho que isso é ruim, porque não vê no projeto coletivo um projeto de ajudar outros bairros. O bairro não tem nem unidade de saúde, se o meu tem, por que eu vou querer priorizar a coisa de primeiro mundo, se ele vai ficar sem?

Álvaro: a primeira escolha foi polêmica, porque o pessoal, tinha um pessoal que queria a manutenção do campo, exclusivo para o campo de futebol. Então nós questionamos, nós do movimento, da Associação de Moradores, questionamos que o futebol só iria contemplar um segmento. Nós pedimos que na área, ao invés de um campo de futebol, fosse construída uma praça poliesportiva, com quadra, com jardim para passeio, uma quadra de basquete, vôlei, futsal, e outra quadra para futebol, com campo sintético pra futebol society, o que foi conseguido.

Lourdes: o orçamento participativo foi muito bom e eu sinto que hoje não tenha mais. Está interrompido, porque a gente botava os problemas lá, e a gente que é batalhadora e corre atrás mesmo, a gente consegue.

Geziel: pra mim, o que marca o período já é a intervenção do projeto Terra, quando vem aquela questão do reboco das casas, da pintura das casas, da cobertura das casas, porque aí as famílias, todas, era unânime não ter o reboco. Aquilo marcou muito, porque famílias inteiras que tinham problemas com chuva, isso minorou o problema, me marcou muito essa intervenção.

Os relatos feitos pelos ativistas dos movimentos populares da Poligonal 2 evidenciam que essas lideranças identificam como experiência positiva a concomitância da utilização dos dois mecanismos de democratização da gestão num mesmo espaço urbano: a discussão do OP e as ações desenvolvidas pela Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra. As ponderações colhidas demonstram que havia a compreensão quanto à necessidade de priorizar, no orçamento participativo, intervenções mais urgentes, cabendo ao Plano de Intervenção cuidar de empreendimentos de maior porte, dependentes de valores elevados e de fontes distintas de recursos. Da mesma forma, a presença dos mesmos ativistas foi fundamental para o estabelecimento de um diálogo continuado e para a qualidade dos resultados, na forma apontada por Souza (2008).

Geziel: então, mesmo com a demanda da Poligonal 2, da intervenção do projeto Terra, nós ainda tínhamos o debate do orçamento participativo. Isso no período de 2005 a 2012. E nesse período ainda você tinha essa interlocução, eu achei legal, porque, por exemplo, eles poderiam ter tirado o direito do OP nessa região. Mesmo assim, debateram outras situações fora do projeto Terra. Interessante que eles falavam “isso não precisa ser debatido aqui”, isso o Poder Público nos avisou “olha, isso vocês não precisam entrar porque já está contemplado”. Então essa interlocução com o Poder Público foi muito transparente, aí somou muito.

As vulnerabilidades do orçamento participativo, principalmente por não ter sido institucionalizado, foi apontada por Robson, que observou que a utilização dessa ferramenta de democratização da gestão pública esteve vinculada e dependente da vontade do chefe do executivo, reiterando argumentos de Silva (2009).

Carlos apontou uma outra fragilidade e limite desse mecanismo de gestão, que ocorre ao admitir a inclusão de reivindicações, nos planos de investimentos do Município, sem a garantia de alocação de recursos orçamentários em valores adequados, cuja posterior inexecução de tais demandas gera frustrações.

Robson: o orçamento participativo é a melhor ferramenta que a liderança tem. Eu não sei como está hoje porque estou fora do CPV, mas era a melhor ferramenta que você tinha de discussão. Ela não é uma ferramenta de lei, não obriga, mas ela provoca uma discussão. E depende do executivo. Na minha gestão, eu tive um pouco de sorte porque o João Coser era prefeito e ele abria esse espaço, porque ele vem de raiz popular e tal. Mas essa discussão acontecia verdadeiramente, pra mim era feito. Então a melhor ferramenta que representa mesmo a democracia entre as entidades representativas, construtivas, dos movimentos populares com a gestão municipal é o orçamento participativo.

Carlos: o orçamento participativo, ele rendeu vários frutos, mas chegou um ponto que ele não tinha como ser executado. Porque todo ano a comunidade pedia três obras diferentes.

D. A transformação de projetos, que têm caráter transitório, em programas municipais, foi reclamada pelas lideranças entrevistadas. Na Poligonal 2 do projeto Terra, a mobilização e participação dos moradores constituíram-se nos elementos garantidores da qualidade dos projetos, ao mesmo tempo em que contribuíram para suas continuidades. Os depoimentos - ressalvadas observações em outros tópicos deste trabalho – demonstram que as lideranças esperam a continuidade dos projetos e valorizam a resistência do orçamento participativo e do projeto Terra.

Carlos conectou as ações de urbanização do bairro, desenvolvidas na administração do Prefeito Paulo Hartung (1993-1996), com as decisões do orçamento participativo tomadas durante a administração anterior, do Prefeito Vitor Buaiz (1989-1992), ao mesmo tempo em que reconhece sua

continuidade nos períodos seguintes, considerando-as como sendo o embrião do projeto Terra naquela Poligonal.

Izolino destacou a obra viária de acesso à parte alta do Bairro Romão como o marco principal do projeto Terra. Acerca desse empreendimento, é consenso que sua implantação, pelos resultados promovidos, dividiu em dois os períodos do projeto Terra na Poligonal 2.

Isolino: quando foi em 97, no dia 29 de julho, às 9h40, ele (o Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas) deu a Ordem de Serviço ali embaixo, no DPM, pra fazer a rua. Essa marcou o bairro. Essa veio pra marcar. Ali criamos o escritório do projeto Terra, ali começou o projeto Terra no Romão. Foi o auge da obra toda, foi aqui no Romão, nasceu aqui, inclusive. Porque ela deu impacto. Foi um impacto isso aí (referindo-se à abertura do acesso viário à área elevada do Romão). O bairro ganhou muito com isso aí. Então nós temos hoje uma série de coisas, de vantagens nisso aí. Nós temos hoje, as escadarias, consegui junto com o projeto Terra, arrumar todas as escadarias.

Carlos: o projeto Terra, por exemplo, na época do Luiz Paulo, ele tinha um direcionamento. Mas quando muda a administração, é reconhecível que tem que parar, retomar, isso é legítimo. Houve uma parada, mas houve uma retomada e um grande avanço, no qual as moradias populares, por exemplo, foram feitas melhorias em várias casas, não só no meu bairro, mas em toda Vitória. Ultimamente, tá feito, tá tudo parado, mas parado mesmo. Tanto é que fecharam o barracão aqui, não tem mais, tá tudo lá na Regional 5.

Carlos: o Paulo Hartung respeitou a comunidade com relação ao orçamento participativo, que seria a estrada ligando o Forte. Teve um problema que não teve como passar por Fradinhos, aí o que o Paulo fez, ele desapropriou. O Luiz Paulo entrou, deu prosseguimento, teve embargo em Brasília e conseguiram até que não sei o milagre que ele fez, passou pelo Romão cortando dentro do terreno dele e saindo aqui em cima. E ficou a segunda etapa até o Cruzeiro. Passou para o Plano Plurianual, o PPA, R\$ 2 milhões para essa obra, por causa das indenizações. O João Coser assumiu, começou a desapropriar, tanto é que tem várias no orçamento já desapropriadas. Só que infelizmente o atual prefeito não deu prosseguimento. Mas o melhor projeto que existiu até hoje foi esse projeto Terra, não tem outro.

Geziel resgatou a implantação de obras de interesse do Bairro Romão em período anterior ao início do projeto Terra, em depoimento convergente com a descrição feita por Dona Lourdes, a qual valorizou a facilidade de interlocução com o Poder Público municipal.

Rose observou que o morador passou a “entender que ele tem o seu direito”, ao participar das instâncias de discussões. Suas considerações reafirmam que os mecanismos de participação contribuem para o surgimento de novos

atores, que passam a atuar no campo da política. Esses novos atores passaram a almejar a emancipação social, pelo atendimento às suas demandas (BURNETT, 2009; SOUSA SANTOS, 2002).

Rose: então esse projeto nos fez enxergar o desejo de você ter uma moradia digna. Então inseriu esse trabalho, com as vontades dos moradores, e fez o morador entender que ele tem o seu direito, entendeu?

Lourdes: o Terra consertou. O que ele fez, consertou barraco, o que ele fez de casas pra esse pessoal, cara, ele foi demais! (Na comissão de moradores) tinha o Romão, Forte São João, Cruzamento, Jucutuquara também, até Ilha de Santa Maria tinha gente que participava. Foi muito importante. Eu era conselheira e a gente conseguia coisas mesmo, a gente ia lá e lutava.

Geziel: antes de eu entrar, tinha histórico de você ter conseguido abrir uma rua por causa do anseio popular. Assim que nós assumimos, com a demanda do projeto Terra, os anseios foram mais atendidos porque tinha o projeto Terra. Mas isso era uma coisa de onde tinha o projeto Terra. Topando com outros presidentes de comunidade, onde não tinha o projeto Terra, eles não tinham assim uma ação direta pra ser atendida. Então, quando o projeto Terra deu o direito dessa comunicação com os moradores, que tinha reunião semanalmente, quinzenalmente, isso trouxe um ganho gigantesco.

E. O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) é visto pelas lideranças entrevistadas como uma instância da gestão pública que apresenta funcionamento consistente e estável e que se aperfeiçoa ao longo das diversas revisões do PDU. Desde sua institucionalização, em 1985, a participação popular tem sido ampliada ao longo de todo período, na avaliação dessas lideranças.

Pela composição do Conselho e pelos interesses envolvidos, os entrevistados identificam que existem limitações nos resultados obtidos pela atuação dos representantes do movimento popular, ao mesmo tempo em que legitimam suas decisões, embora seja valorizada a transparência dada às mesmas.

Dentre os ativistas pesquisados, Álvaro avaliou o CMPDU como instância muito democrática, exemplificando sua afirmação com situação corriqueira, embora significativa, que é a ausência dos atores diretamente interessados nas decisões do CMPDU, durante as votações.

Robson, ao resgatar o processo de discussão e que resultou na decisão do CMPDU pela autorização da construção da sede da Petrobrás em Vitória, apontou a relevância do papel do Conselho. Embora não tenha concordado com a decisão, em função dos impactos urbanos que entende serem inerentes ao empreendimento, principalmente nas condições de mobilidade no principal corredor de tráfego da cidade, reconhece sua legitimidade. Ao confrontar a decisão, Robson demonstrou não haver ilusões quanto aos interesses distintos e conflitantes aos quais o Conselho encontra-se subordinado.

Álvaro: eu achei o processo muito democrático. Os três anos que eu fiquei no PDU, eu achei muito democrático, inclusive com a participação das Regionais, né, a participação popular, e a participação da construção civil. Inclusive o delegado da construção civil, da época, pelo que eu vi, se houvesse algum processo que interessasse a eles, eles não poderiam participar da votação. Foi isso que me chamou bastante atenção na democratização, né.

Robinho: foi a sede da Petrobrás na Reta da Penha, que deixou de ser Reta da Penha, e bota um projeto dentro da cidade, onde se estava discutindo a mobilidade urbana e que agora estão trazendo, eu acho que seriam colocados ali duas mil, duas mil e quinhentas pessoas, que a estrutura é pra isso. Eu acho, assim, que houve uma falta de sabedoria muito grande, uma falta de sapiência. Então esse conflito foi enorme. Foi um dos maiores confrontos.

A dinâmica de constituição e funcionamento do CMPDU diferencia-se dos demais instrumentos de democratização da gestão tratados nesta pesquisa, principalmente na forma como o representante dos movimentos populares toma suas decisões.

Na Comissão de Moradores da Poligonal 2 do projeto Terra e, principalmente, no orçamento participativo, o representante deve - ultrapassada a etapa inicial de discussões, aberta a toda a população - defender interesses previamente escolhidos pelos moradores, comportando-se, portanto, como um *delegado* daquela vontade, à qual se encontra vinculado.

No CMPDU, não havendo discussão prévia, os membros oriundos dos movimentos populares comportam-se apenas como seu representante,

libertando-se da condição de delegado que o vincularia a discussões prévias. É certo que os representantes populares não se distanciam da peculiar autonomia que dispõem para questionar comportamentos dos representantes da administração pública e para manifestarem-se sobre os temas em debate. Independente da condição do representante, é a presença desses ativistas que contribui para questionar posturas, forçar discussões e contestar privilégios normalmente concedidos pelo poder público aos setores que especulam com os bens coletivos (AVRITZER, 2002; SADER, 2002).

Acerca da forma como são escolhidos, Marcos defendeu que os representantes do movimento popular participem de seleções conduzidas pelas suas entidades, de modo a que sejam reconhecidos efetivamente como seus representantes, investidos de autoridade e de autonomia e capazes de atuarem em defesa dos interesses desse segmento social, de forma que possam dizer: “eu sou delegado do PDU”.

Marcos: tinha que ser pessoas votadas, saía mais empoderado no voto, com a liberdade, com autonomia maior, e eram delegados: “eu sou delegado do PDU”.

- F. Na abordagem sobre dinâmicas de funcionamento e de atuação dos movimentos sociais e sobre o atual estágio de organização, força e presença nas discussões de projetos e de políticas públicas, despontaram manifestações que salientam o enfraquecimento do movimento popular. Lideranças entrevistadas avaliaram que ocorreu a interrupção de projetos reconhecidos, como o orçamento participativo e o projeto Terra, sem que o movimento popular – a parte mais interessada nesses projetos – tenha conseguido firmar resistências. “De certa forma, há um conformismo” na percepção de Marcos.

Nítida e repetitivamente foram presenciadas declarações de cansaço e desmotivação pelos ativistas, que apontaram algumas possíveis causas, as quais vão desde a escassez de novos voluntários para “passar o bastão”, como dito por Marcos - “hoje eu tô com uma dificuldade de fazer minha sucessão” - à redução de espaços de participação popular na gestão local.

Os depoimentos convergiram em avaliações que indicam assimetrias entre os resultados da participação cidadã e os seus altos custos, o que converge para situação identificada por Silva (2015), em sua obra *Democracias Errantes*.

Essa mesma análise é encontrada em Bobbio (2010), na obra *Qual Democracia*. Esse autor, em análise mais ampla, considera que há fadiga na democracia por ela não ter conseguido oferecer direitos urbanos e cumprir as promessas de emancipação do cidadão. Em *O Futuro da Democracia*, o mesmo autor tece considerações acerca dos motivos que levam os cidadãos a abdicarem de seu papel ativo na política. Na busca por respostas, com base em suas pesquisas, Bobbio relaciona os processos de inserção desses cidadãos num estado de bem-estar social, que têm levado ao surgimento do fenômeno da despolitização da sociedade.

Aplicada ao caso em exame nesta pesquisa, tais motivos poderiam ser aplicados ao caso do morador do bairro Jardim Camburi, que dispõem de melhores condições socioeconômicas, mas não cabem para desmotivações da população dos bairros que compõem a Poligonal 2.

Numa outra linha de análise, Borja (2011), examina o quanto se pode esperar de programas e políticas públicas formulados para a melhoria das condições urbanas de moradia, de mobilidade, acesso aos centros de serviços e às áreas centrais renovadas etc. Esse autor considera que as promessas contidas nas propostas dos modernos sistemas de governança - baseadas em formulações vinculadas à democracia gerencial e que distanciam os segmentos populares das decisões de governo - têm apenas a utilidade de desresponsabilizar os governos, ao mesmo tempo em que legitimam os efeitos da especulação do solo e a exclusão dos setores populares dos ganhos da cidade (BORJA, 2011).

Geziel: na minha concepção, já foram muito mais fortes. Hoje politizaram demais o movimento, e quando eu falo politizaram, não falo no sentido de fazer política, porque temos que fazer política dentro do movimento social, mas eu digo [...] partidarizaram o movimento popular.

Marcos: hoje, me parece que há uma passividade, há, de certa forma, um conformismo. Eu acho que decorre da iniciativa das pessoas que estão à frente, hoje, dos movimentos sociais estarem aliadas diretamente à instituição. Então ficam um pouco com medo de falar, tentar passar a voz (do movimento).

Marcos: hoje eu tô com uma dificuldade de fazer minha sucessão (na Famopes). Por exemplo, você vai na pessoa “você aceita ser coordenador?” “ah, eu tô estudando” ou “eu vou dirigir uma federação municipal” ou “eu tenho um projeto político e vou ser candidato” ou “eu tô dentro de um projeto assim, eu não posso”.

Rose: já foi mais forte, já foi mais atuante. Na verdade, a comunidade desacreditou um pouco. Porque tivemos muitos avanços e, na verdade, hoje caiu um pouco os avanços. Não é como antigamente. Hoje você vê que poucas lideranças participam de movimento.

Álvaro: é, eu acho que na época que eu participei do movimento popular, tinha mais acesso. Não tenho acompanhado, mas pelo que me consta, não vejo assim, muita ação. Vejo mais uma coisa mais direcionada de cima pra baixo mesmo.

Carlos: nós aprendemos muito e ajudamos muito em termos de colaborar com as administrações. A única coisa que nós não temos é reconhecimento da própria comunidade. Por mais que você faça, você resolve o problema do cidadão hoje, aí amanhã ele dá um tapinha nas costas e diz que você não faz nada. Acha que o presidente da comunidade faz obra e não faz. É um dos pontos negativos nessa parte.

Especulações feitas por algumas das lideranças entrevistadas indicam que tem sido recorrente a instrumentalização de entidades populares mediante a cooptação de lideranças. Carlos explicita: “eu acho que, se você pegar os presidentes comunitários, noventa por cento se elegeram presidente e duas ou três semanas depois viraram funcionários da Prefeitura, pra ser assessor de vereador ou do prefeito.” No mesmo sentido, Geziel estima que “a cooptação é gigantesca” e avalia que essa situação tem levado à redução da capacidade de ação da liderança.

Carlos: o que eu vejo na verdade, é muita tristeza e cooptação. Infelizmente, eu sou honesto em dizer isso, você não pode misturar as coisas. E muito líder comunitário hoje se elege e amanhã vai pedir emprego, aí fica amarrado lá embaixo.

Geziel: a cooptação é gigantesca. E se a liderança lá, o presidente desse movimento estiver cooptado, pronto, o problema é gigantesco. Pronto, você não atrai coisas novas, porque quem chega diz “não, fulano tá com ciclano, então não vou nem lá”. Aí sofre a população. Hoje eu tô bem recuado, porque, volto a falar, eu me frustrei muito por causa do distanciamento do Poder Público. Eu sempre sonhei com uma coisa diferente e eu fui vendo... O que dá esperança é ser ouvido e isso nós tínhamos muito. A partir de 2012, isso foi acabando. Quando veio 2013, 2014, já não existia mais

interlocução. Mas é interlocução zero! Eu, quando iniciei no movimento popular, e eu dei uma sorte grande, o Poder Público pensava diferente. E aquilo ali me frustrou. Tanto me frustrou de marcar e não atender, de pular etapas, de não passar por essa, eu me frustrei, eu preferi aos poucos ir abdicando. Hoje eu não milito mais no movimento popular. Eu milito na área da Igreja, faço muitas ações, sem ser no âmbito na Igreja, milito muito na área social também.

Robson: o movimento popular, querendo ou não, a legislação mexe lá em cima e a gente sofre. Com as Centrais, nós sofremos impacto lá embaixo. Com certeza, as lideranças são cooptadas, porque o cara é líder, mas ele tem a responsabilidade dele. Então, se chega um gestor e oferece a ele condição, ele passa a atuar, pensa que não vai contaminar, mas contamina.

Somam-se às causas mencionadas, as alterações impostas na maneira de escolha dos representantes do movimento popular na instância colegiada do PDU. A forma utilizada para a definição dos membros representantes dos moradores das nove Regiões Administrativas da cidade no CMPDU foi modificada, cujo processo de eleição passou a ser conduzido pela Prefeitura de Vitória.

Marcos: hoje é um mero participante de reunião que discute o PDU. Hoje é uma coisa que passou, você não vê mais assembleia (ao se referir à discussão do orçamento).

Robson: Mas eu acho que não, o movimento popular caiu muito, o movimento popular está adormecido, e todo mundo decepcionado com o movimento popular, mas não dizer que tenha acabado dentro das pessoas, as pessoas ainda estão com aquele intuito, mas as ferramentas foram todas cortadas. E se me permite dar um exemplo, eu vou fazer um exemplo do PDU. A nova gestão do PDU agora, botou isso de uma maneira, já era tri paritário, o que é tri paritário? Era 30 por cento de representatividade do governo. Hoje é 66 por cento, dois terços que era movimento popular, é vinculado ao Executivo. Hoje, até 33 por cento do outro terço também é vinculado porque houve interesse desse atual Executivo de formatar desse jeito para que não houvesse debate. Isso vai enfraquecendo ainda mais o movimento popular. Isso, força à força, ele era um terço e mesmo assim ele incomodava, e agora está mais enfraquecido, mas ainda incomoda. Embora ele seja consultivo, ele tem poder deliberativo porque vota lá algumas situações.

Outro fator que contribuiu para a desmotivação assinalada pelos entrevistados foi a interrupção do projeto de construção de habitações para atendimento às famílias que ocupavam áreas de interesse ambiental ou sob risco, na Poligonal 2 do projeto Terra, o que gerou frustração. As lideranças expõem como interpretaram a postura do Ministério Público, que “barrou” o

empreendimento, ao mesmo tempo em que avaliam que a Prefeitura e a Câmara de Vereadores omitiram-se, visto que “não queria colocar a cara pra bater a favor da Poligonal 2 porque você tinha o Fradinhos que queria outra coisa” (Geziel).

Rose: então nós sofremos muito porque nós fomos desrespeitados nessa situação, porque a parte alta queria mais valor do que a parte baixa. Então a nossa área que era, digamos assim, discriminada porque somos periferia pobre, e eles mais classe alta, tiveram o recurso, foram ouvidos e nós não.

Geziel: ele barrou, mas nós convocamos uma audiência pública. E o Promotor [...] foi lá e eu apresentei todo o histórico do local, aí busquei, foi muito rica essa apresentação, e mostrei pra eles “se aqui é uma ZPA, por que aqui do lado tem uma mansão construída?”. E aí você tinha a Câmara Municipal que não queria colocar a cara pra bater a favor da Poligonal 2 porque você tinha o Fradinhos que queria outra coisa, e você tinha o Ministério Público barrando aquela construção. E você tinha a Prefeitura dizendo olha “só não construo porque o Ministério Público não deixa”

G. Quanto incentivados a avaliarem os processos de participação popular em instâncias da gestão municipal de Vitória, no período proposto nesta pesquisa, houve unanimidade entre as lideranças entrevistadas em identificarem qualidades e resultados na aplicação dos instrumentos citados.⁹³ Além de uma percepção que acentua a inclusão das entidades populares e de seus representantes nos debates e decisões no âmbito da gestão municipal, foram identificados outros aspectos positivos, como maior transparência dos atos da administração pública, autonomia e empoderamento das organizações do movimento popular.

Os ativistas entrevistados demonstram compreender que há um valor intrínseco nas discussões que supera a própria realização de determinado projeto ou obra pactuada nesse diálogo de participação social. Os depoimentos expõem um considerável grau de comprometimento das lideranças no reconhecimento das regras do jogo e na perspectiva de se criar uma relação de benefícios mútuos, alinhado com os argumentos de Rahnema (2000).

⁹³ Ver subcapítulo 3.3 deste trabalho, que trata dos instrumentos institucionais de participação social na gestão de Vitória.

os depoimentos demonstram que as lideranças reconhecem que os instrumentos de democratização da gestão contribuem para a interrupção de práticas predominantes na administração pública, de produzir benefícios prioritariamente ou restritos a determinados segmentos sociais (SANTOS, 2015).

Embora pudessem ser examinados à luz de observações de inúmeros autores (MARICATO, 2011; FERRAZ, 2009; SILVA, 2015), que indicam haver limitações na participação popular, por esta estar sujeita às normas impostas pelo Estado, as entrevistas realizadas não ressaltam tal aspecto. De toda forma, a motivação da presente pesquisa não tinha como premissa investigar e avaliar o quanto o movimento social *pode ser contido* pela utilização de mecanismos institucionais de participação popular sob condução do Poder Público.

Decorre daí que o exame das manifestações obtidas nas entrevistas reafirma entendimento que a participação popular contribui para o desenvolvimento socioeconômico do território onde ela se dá, conforme defendido em Lefebvre (2001) e Rahnema (2000). Observe-se que o resultado das manifestações obtidas nessas entrevistas converge na direção de avaliações propostas por gestores públicos igualmente entrevistados durante a realização da pesquisa, descritas no Capítulo 3 deste trabalho.⁹⁴

Marcos: eu acho que é por aí. É aquilo que eu fiz, aquele parâmetro, né, ou você faz *com* ou você faz *para*. O *para* você já leva pronto. Fazer *com*, você espera o que vai dizer cada um, os debates. Se você fez *para*, você leva só para referendar.

Rose: pra chegar um projeto dentro da sua comunidade, os pesquisadores vão nas comunidades, vão fazer levantamentos, entendeu? Então tem várias questões que a gente (ajuda). Aí viram a grandiosidade das coisas acontecer no nosso gás.

Rose: todo mundo foi ouvido, teve debates junto com as comunidades, a comunidade poderia debater e escolher e, assim, no dia do evento escolher a obra que vai ser destinada à comunidade. Então, não era o governo que escolhia não, era a comunidade. Então o orçamento participativo teve muito valor.

⁹⁴ As seções 3.1.1; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 3.4.1 e 3.4.2 contêm registros de depoimentos obtidos em entrevistas realizadas com Bettarello (2018), Bossois (2018), Coelho (2018), Magalhães (2018) e Sampaio (2018), tratando de políticas públicas investigadas neste trabalho.

Geziel: então, eu sou daqueles que acredita que o diálogo ele alimenta, não só esperança, mas também a estratégia. O Poder Público, mesmo que não tenha recursos, quando para pra ouvir, sai dali uma outra estratégia. Olha “não dá pra acontecer isso agora, mas sei que nós podemos fazer”. E o povo, ele quer ser ouvido.

Robson: (o OP) trouxe resultados positivos, ele acalentou muito os que queriam muito mais do que podiam, passaram a entender que a gestão não pode fazer tudo pra todos a todo tempo e contemplou parte por parte. Houve um momento em que nós nos unimos, eu me lembro muito disso, o orçamento participativo, nós participamos, abrimos mão do nosso querer para que as comunidades ajudassem uma estrada (no Bairro Morro da Capixaba). Porque você vê o alcance da responsabilidade que você adquiriu no movimento popular. E você passa a pensar no coletivo maior.

Ao relatar a iniciativa conduzida pelo Conselho Popular de Vitória, Robson revela a importância dada aos instrumentos de participação, motivando a aplicação de recursos da entidade na preparação e capacitação de lideranças (observações sobre capacitações de lideranças populares está abordado no próximo tópico deste subcapítulo).

Robson: a minha marca no Conselho Popular de Vitória, o curso de capacitação que nós demos [...] que eu nunca vou esquecer, foi um apoio muito grande que tivemos e aí tivemos a participação da atual gestão do Luciano Rezende. Nós passamos para mais de 170 lideranças um curso maravilhoso, nós investimos em bolsa, camisa, lanche, nós investimos em qualidade do professor, nós tivemos os melhores professores da UFES, palestras sobre segurança, aprendizado, o cartório entrou com uma parceria e explicou como registra, uma coisa única que era um sonho e Deus me permitiu isso aí.

Nos depoimentos, as lideranças demonstraram entusiasmo para discussão de problemas e para a formulação de soluções, inclusive em ambiente restritivo e com poucos resultados palpáveis. Entendem que, mesmo em períodos com limitações financeiras da Prefeitura Municipal, deveria haver diálogo com as entidades do movimento popular. Mais que isso, expressaram disposição em auxiliarem na solução dos problemas de responsabilidade da administração local. As lideranças demonstraram reconhecer ganhos ainda que as soluções viabilizadas não atendam às pretensões em passarem a contar com equipamentos específicos em cada bairro.

Lourdes: independe de obra. Ele devia estar sempre se reunindo com a comunidade, vendo quais as necessidades da comunidade, qual a hora que a gente poderia ajudar eles, também. Porque eu não gosto só de participar,

não, eu gosto de meter a mão na massa também, entendeu? Ajudar, porque eu acho que obra sem os outros estar ajudando não é obra.

Isolino: depois a gente vai conversando com as administrações pra tentar rever essa situação, porque há como fazer, não há como fazer muito, mas o pouco há como fazer. Mas obra, ainda pode parar uma coisa, parar outra. Mas hoje a gente sente assim, que precisa dar uma levantada mais na situação, pra gente melhorar as comunidades, principalmente as da área de periferia.

Marcos: mais amplo, em vez de fazer uma escolinha, fazer uma escolona, em vez de fazer um posto de saúde pequenininho, fazer um maior.

H. O debate sobre a identificação de barreiras nos instrumentos de participação popular, derivadas do uso de técnicas específicas da burocracia própria do Estado, demonstrou que os ativistas entrevistados estavam atentos à sua existência. Essas lideranças demonstraram compreender que a inadequada utilização de determinadas técnicas, mesmo que intrínsecas à administração pública, pode gerar exclusões significativos pela heterogeneidade dos atores sociais participantes. Essa percepção converge com abordagem apresentada por Santos (2015).

No entanto, os ativistas entrevistados evidenciam o reconhecimento de esforços feitos pela equipe da administração pública em promover os meios adequados para a minimização dessas barreiras. A combinação de esforços entre a administração e o CPV tem permitido a oferta de capacitação de lideranças, qualificando a participação popular nos processos de discussão de projetos e políticas públicas.

Magalhães (2018), menciona que, além de ferramentas específicas de capacitação, a elaboração de metodologia de discussão do orçamento participativo com critérios pactuados pela Prefeitura Municipal e pelos movimentos populares, a utilização de meios de divulgação de eventos, a elaboração de cartilhas e outros impressos, contribuíram para a qualidade e os resultados dos processos de participação popular na gestão local.

A importância da inclusão dos moradores, desde a fase do diagnóstico e de planejamento foi destacada. Depoimentos colhidos demonstram reconhecerem que os resultados foram mais efetivos quando as intervenções

foram iniciadas após o planejamento ter envolvido membros das comunidades, mesmo exigindo novos conhecimentos e mais tempo nessa etapa.

Rose: nós tivemos capacitações pra tá inserido nisso, fizemos cursos, vários cursos, entendeu, tanto no Terra quanto no orçamento participativo. A Prefeitura de Vitória nos deu esse suporte, mas tudo assim pra comunidade entender porque que ia gerenciar esses projetos todos dentro dos bairros.

Álvaro: houve sim. Uma vez nós tínhamos um encontro da Prefeitura, com disposição para uma vistoria em todas as obras do orçamento participativo, em todas as Regionais, tinha sido solicitado no orçamento participativo que estava sendo realmente feito.

Joel: eu não vejo problema da Prefeitura, como ela tem capacitação técnica, conhece e tal, ela também indicar alguma sugestão. Agora, o que não pode é ela forçar a barra, naquela coisa assim, decidida, de a gente ir só lá referendar.

Joel: olha, o debate realmente ele dificulta, essa questão técnica, com certeza. Não sei se dificulta a participação. Mas, principalmente para os delegados do orçamento participativo, ela (PMV) deu vários cursos explicando esse processo de licitação, de desapropriação, essa coisa toda. O mais complicado é licitação, que tem prazo, né, questão da segurança, o que a Prefeitura quer.

Lourdes: era ajudada, sim. Inclusive os moradores ajudavam, cooperavam. Tinha muito morador que trabalhava até de graça para poder fazer a casa do outro, (a equipe da PMV) esclarecia. Sempre tinha fiscal naquela época, tinha fiscal da Prefeitura que vinha e verificava se as coisas estavam sendo feitas certas. Hoje em dia está um abandono total, né! É uma coisa que não devia nunca ter terminado.

Carlos: veja bem, no período tanto do Luiz Paulo quanto do João Coser, nós tivemos essa discussão e treinamento, tinha capacitação para todos os membros, tanto pra presidente de comunidade quanto pra membro do conselho, que eram pessoas que se dedicavam duas, três vezes na semana para estar lá na reunião à noite. Caminhamos juntos com os técnicos no projeto Terra, divulgando, conscientizando as pessoas. Então, tudo isso se perdeu.

Geziel: o diagnóstico foi importantíssimo. E o diagnóstico é uma coisa que a gente não quer esperar. O morador acha que não precisa de diagnóstico, o morador acha que o cara tem que chegar lá, quebrar e fazer. E eu pensava assim também. E como presidente de comunidade você quer o quê? Resultado pra ontem. Mas como eu fui vendo nessas reuniões, depois quando começou a obra, muitos dos problemas que nós teríamos, passamos a não ter devido a esse diagnóstico com antecedência.

Sobre as técnicas empregadas em oficinas e capacitações, Geziel apontou a necessidade de cuidados com a linguagem utilizada, para que a liderança não se coloque como responsável por suas incapacidades: “E eu passei a ouvir pessoas de outro bairro, na hora do intervalo, que falavam ‘você

entendeu aquilo?’ E eu falava “poxa, eu entendi”, aí eu passava os meus momentos explicando”. Ao mesmo tempo, esse ativista defendeu que a Prefeitura disponha de técnicas adequadas para lidar com as pessoas que representam suas comunidades, como proposto por Freire (1996). São necessárias técnicas que reconhecem a aprendiz como protagonista do processo, ao mesmo tempo em que o instrutor também esteja disposto em aprender.

Robson reforçou o entendimento de que os próprios ativistas podem contribuir para a capacitação de outras lideranças, nas trocas que ocorrem nos processos de discussão. Anotou, no entanto, que o processo de aprendizado exige esforços e disposição da liderança, ao mesmo tempo em que considera que o afastamento daquelas pessoas capacitadas causa perdas para o movimento popular:

Geziel: quando senta pra conversar, no debate, quando vai pro encontro das cidades, aquilo ali começa a ter um linguajar muito técnico, aquilo ali no movimento popular, nem todos têm a mesma formação. Eu percebi, no encontro dos delegados, que a linguagem começou a ficar técnica. “Olha, aqueles que não entenderam do jeito que eu tô falando aqui, infelizmente, não tem como explicar de outra forma e tal”. E eu pensei, poxa, poderia criar um método de conversar. E eu passei a ouvir pessoas de outro bairro, na hora do intervalo, que falavam “você entendeu aquilo?”, e eu falava “poxa, eu entendi”, aí eu passava os meus momentos explicando. “Olha, é assim, você vai ter que fazer, senão vai perder.” Então eu acho que falta um preparo. E pra esse momento, eu não sei se tem tempo hábil pra isso, mas acho que o Poder Público poderia dar um preparo. Da Prefeitura não falta técnica. Na verdade, falta técnica em saber lidar. Você tá ali entre quatro paredes, numa interlocução com gente que não tem a mesma técnica que a sua. É complicado.

Robson: não existem escolas de preparação para liderança de movimento comunitário, eu vou falar líder comunitário, que prepara alguém para o movimento popular. É um desperdício. Eu fui parar no movimento popular, fiquei seis anos, dos seis anos, eu gastei sete pra eu aprender. Quer dizer, você aprende a andar caminhando lá. Então é difícil, muito difícil. Então eu acho que a gente faz muita falta.

Isolino e Robson manifestaram-se de forma dura ao denunciar a instrumentalização das normas da burocracia por agentes públicos, como meio utilizado para não atender às demandas da comunidade:

Isolino: a via burocrática faz distanciar nós da comunidade. Porque às vezes, ela aplica tanta burocracia, que nós não conseguimos resolver o problema.

E a gente perguntava “por que não pode?” e entrava o subterfúgio daqui pra não poder fazer, a gente via isso daí. Então a comunidade tem esse problema, ela não quer feito cem por cento, mas ela quer pelo menos setenta por cento.

Robson: ela não tem um conhecimento técnico. E às vezes eles blefam pra gente e a gente não tem certeza, porque é muito fácil um engenheiro dizer “não, você tá enganado, porque a lei fala, no artigo 5, inciso 3º ...” e a liderança não sabe nem o que é artigo, o que é inciso, aí você engole, você não tem capacidade. Então, o que acontece, a liderança, ela tem o saber dela, básico. Mas ela tem, às vezes, de ter o conhecimento técnico e ter uma formação acadêmica, porque se ela não tiver ela pode dizer a verdade contra a mentira de um engenheiro, ou de um advogado ou de um procurador.

Geziel observa que a comunidade procura identificar seus melhores quadros, com disposição e preparados para representá-la, sob pena de ter perdas na discussão decorrentes de eventuais limitações de seu delegado. No entanto, essa maneira de organização pode resultar na limitação do papel destinado aos menos preparados, reforçando propósitos típicos da democracia dos melhores, na qual é dado aos poucos que se sobressaem o direito de decidir por todos, conforme tratado por Silva (2015).

Geziel: mas eu volto a falar da falta do preparo quando vai afunilando. Por exemplo, a primeira reunião do orçamento participativo, ouve todos. Dali são tirados os representantes. E cada um com a sua visão, o seu preparo, para defender aquilo que foi escolhido. E na hora que afunila aquilo ali, que vai sentar pra poder discutir aquilo ali, pra mim falta a Prefeitura ou Poder Público que seja, preparar eles pra esse linguajar. O grande problema, às vezes, aí é questão de consciência, às vezes, ganha uma pessoa pra representar que não tem nenhum conhecimento. Aí o Poder Público não tem como intervir, porque é a democracia. Então já aconteceu muito de bairros que o representante ficou a ver navios porque não tinha nenhuma pegada pra situação. Ele foi eleito e não tinha a pegada, aí o Poder Público também tinha que lidar com isso.

- I. Na discussão proposta, sobre a democratização da gestão da cidade, da emancipação social, do anseio por tratamento efetivamente inclusivo e indistinto a todos os segmentos políticos e sociais, foram observadas manifestações bastante divergentes entre as lideranças entrevistadas.

Identifica-se a percepção da haver tratamento sem discriminação - “o João, ele levava lideranças, abria até a sua casa pra todo mundo, independentemente de partido, da relação política” - em contraposição a tratamento discriminatório aos movimentos oriundos dos bairros populares:

“então nós ficamos naquele meio ali. Foi uma briga desigual, de uma luta. Ih, teve muita coisa, de ameaças e tal, mas foi um desencontro.”

Marcos: aí sim, aí se construiu uma relação onde a comunidade tinha e teve vez, onde o orçamento popular ele foi, como se diz, ganhou um novo patamar. A inclusão foi vista e a participação direta. Nossa, o João Coser, ele levava lideranças, abria até a sua casa pra todo mundo, independentemente de partido, da relação política.

Lourdes: (referindo-se a demandas apresentadas à atual gestão de Vitória) aí eu falei “se fosse pra isso, eu não precisava vir aqui e conversar com o senhor; se a minha comunidade fosse de milionários, tudo bem, mas a comunidade é de pessoas pobres, a maioria foi invasão”.

Geziel: inclusive eu fiz um debate na Câmara Municipal, onde o projeto da Poligonal era usar uma área da divisa com o Fradinhos e Cruzamento, para construir, ter uma intervenção para construir as casas do pessoal. Aí, lógico, o Fradinhos entrou e o Ministério Público, ele barrou, mas nós convocamos uma audiência pública. E o promotor foi lá e eu apresentei todo o histórico do local, aí busquei, foi muito rica essa apresentação e mostrei pra eles “se aqui é uma ZPA, por que aqui do lado tem uma mansão construída?” E aí você tinha a Câmara Municipal que não queria colocar a cara pra bater a favor da Poligonal 2 porque você tinha o Fradinhos que queria outra coisa, e você tinha o Ministério Público barrando aquela construção. E você tinha a Prefeitura dizendo olha “só não construo porque o Ministério Público não deixa”. Então nós ficamos naquele meio ali. Foi uma briga desigual, de uma luta, ih, teve muita coisa, de ameaças e tal, mas foi um desencontro.

Robson, ao mencionar questões relacionados ao CMPDU e referir-se ao licenciamento das grandes empresas localizadas no polo industrial da cidade, expõe o distanciamento da Administração do Município e do Ministério Público, em detrimento das expectativas da população e de mobilizações de entidades do movimento popular, reforçando uma percepção de tratamentos distintos aos diferentes segmentos sociais:

Robson: esse conflito aconteceu poucas vezes e deveria acontecer mais, porque se há divergência de ideias, o Legislativo tem que entrar, fazer seu papel, legislar; o Ministério Público, pra mim, ele é extremamente corporativista, caminha de braços dados com a situação.

Robson: o Ministério Público só entrou mesmo em ação quando era pra dar um parecer favorável ao Executivo, quando tinha que acionar ele, entrava com a ferramenta. Nunca apoiou a sociedade civil, historicamente, em momento nenhum o Ministério Público optou em apoiar, não a sociedade civil, mas o correto (referindo-se à poluição causada pelo pó preto na cidade).

J. Ao final de toda entrevista, todas as lideranças entrevistadas formularam uma opinião sobre o papel do ativista de movimentos populares ao se inserir nos

instrumentos de democratização da gestão municipal. Esses registros, que refletem a concepção de cada um dos entrevistados, compõem a ideia-força do que é participação popular:

Isolino: hoje a participação popular é ter dois ombros amigos, um levando a comunidade e outro trazendo a Prefeitura pra cá. Senão não tem nada a fazer. É informar o que precisa na comunidade, mas também levar a solução pra Prefeitura poder fazer e discutir o problema, sem agressividade um com o outro.

Rose: então, a minha frase que eu levo, que se nós não lutarmos pelos nossos direitos, a gente não consegue nada. Mesmo devido às dificuldades que nós temos, mas nós temos que sonhar que nós vamos chegar lá.

Joel: talvez o eixo central, não sei se essa é a frase, mas acho que o eixo central da participação é você tirar de uma participação de democracia representativa para uma democracia participativa. Eu acho que isso é o eixo central quando você chama a população para participar das decisões, naquilo que pode ser também, né. A gente sabe que tem certa parte de orçamento que não tem como mexer, que a lei tem que ser cumprida e tal. E os delegados, eu acho que se isso fosse um processo, eu acho que a população iria aprender muito mais e chegar um momento que se poderia avançar mais, na questão da participação.

Álvaro: a participação popular é a expressão da vontade do povo, né, daquilo que lhe aflige, né, a expressão daquilo que lhe aflige para a busca de soluções.

Carlos: é você ser solidário, tá entendendo? Próximo, porque você tem que estar trabalhando pra alguém. Infelizmente, quem está lá na ponta não está vendo o nosso problema direto aqui. Felizmente, quando você pega um prefeito como alguns que passaram, foram solidários e vieram ver o nosso problema de perto.

Lourdes: eu acho que pra gente conseguir as coisas no bairro da gente, é preciso união, cooperação de todos, lutando pelo mesmo ideal. Porque se não lutarmos pelo nosso ideal, não vão ter história pra contar depois que a gente falecer, né? Então, eu acho, é união de todos, todos tem que participar sim, ajuda a escrever a nossa história. Se não fosse a participação do povo, a gente não poderia contar uma história, porque muita coisa a gente esquece.

Geziel: pra mim a participação popular é vontade. É a vontade de querer a mudança, a vontade de ver uma situação melhor. Então eu resumo a participação popular em vontade. Tem que ter essa vontade. Mas aí não é uma vontade no singular, pra mim é uma vontade no plural. Você não pensa no seu quintal, você pensa num todo. Então, pra entrar no movimento popular, pra você participar, você nunca está pensando no seu quintal, você está pensando em todos os quintais da comunidade, de Vitória. Às vezes cede um pouquinho, você inicia com um pedido e no meio do caminho você já cedeu só pra ver o outro também ganhando.

Robson: a participação popular ela é uma construção de ideias, eu hoje vejo dessa forma. Não vou achar que a minha ideia é a certa. Eu diria que é um núcleo de célula do qual participa o movimento popular nessa célula. Ele leva a parcela, o que ele leva, ele leva a leitura dele da base, do que está acontecendo no varejo, no pequeno, que aí depende da leitura do

Legislativo, com toda a sua competência, com todo o seu corpo, depende também do corpo jurídico, depende do corpo técnico, pra fazer a leitura. E com esse grupo junto o resultado vai ser positivo. Porque a liderança sozinha, o movimento popular sozinho, ele caminhando essa ideia, ele não vai chegar no lugar certo. O movimento popular, ele não é tão grande como pensa, mas ele é maior do que imagina. Porque ele pensa que é grande e pode fazer tudo, não consegue. Ele é maior do que imagina no sentido de que ele tem aquela força de fazer, mas sozinho não vai.

A configuração do espaço urbano

Nos relatos das lideranças entrevistadas, compilados neste Capítulo, podem ser identificados inúmeros exemplos de intervenções que interferem na configuração do espaço urbano. Essas intervenções, realizadas pela Administração Municipal a partir de demandas reveladas nos processos participativos, manifestam-se no ambiente visível, percebido nos equipamentos públicos e na infraestrutura viária, no âmbito privado, quando produzidas para uso particular, como as melhorias habitacionais, ou se tornam invisíveis após sua execução, em casos como implantação de galerias ou redes subterrâneas.

São muitas as declarações que indicam o reconhecimento de empreendimentos públicos como sendo a efetivação de anseios da população diretamente interessada e que apontam para níveis elevados de satisfação com os resultados dos processos de negociações formais estabelecidos com a administração pública municipal. Dentre as realizações mencionadas nos depoimentos colhidos e que representam intervenções perceptíveis na configuração dos espaços urbanos investigados nesta pesquisa, podem ser destacadas:

- i - implantação da Rua José Martins e melhoria das escadarias do Romão;
- ii - abertura de rua ligando o Bairro Romão à Comunidade Alto Jucutuquara;
- iii – construção da creche Ana Maria Chaves de Colares, em Jardim Camburi;
- iv – construção de área de lazer na Praça Nilze Mendes, em Jardim Camburi;
- v - construção de muros de arrimo e abertura de via na parte superior da Rua Ormando de Aguiar, Bairro Romão;
- vi - reforma da Escola Irmã Jacinta, por duas vezes, Bairro Romão;
- vii - construção do Centro de Ensino Infantil Terezinha Vasconcellos, Bairro Romão;

- vii – implantação de uma unidade do projeto Caminhando Juntos no Bairro Romão (CAJUN);
- viii - construção de galerias na Rua Ormando de Aguiar;
- ix - implantação da rede de macrodrenagem no Bairro jardim Camburi;
- x - melhoria e reforma de unidades habitacionais na Poligonal 2 do projeto Terra, a partir da identificação e seleção de 545 casas;
- xi - identificação e numeração das casas do Bairro Romão;
- xii - Instalação e funcionamento de feirinha no Bairro Romão;
- xiii - discussão de projeto de ligação viária e implantação de viaduto entre os bairros Forte São João e Romão, com a desapropriação de vários imóveis;
- xiv – desapropriação e/ou reserva de áreas para ampliação de vias de circulação instalação de infraestruturas urbanas na Poligonal 2;
- xv – construção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias deslocadas na Poligonal 2;
- xvi – construção de áreas de lazer na Poligonal 2;

CAPÍTULO 5. PELO FORTALECIMENTO DAS EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A cidade de Vitória tem experimentado continuados processos de democratização da gestão local, utilizando-se de dois grupos distintos de instrumentos de participação popular: os processos com peculiaridades da democracia participativa e os processos calcados sobre negociações políticas identificadas como relações de democracia direta.

A inclusão formal de representação de entidades do movimento popular em instâncias institucionalizadas nas estruturas da administração pública municipal, que se dá mediante a constituição dos conselhos setoriais, identifica o primeiro grupo. No segundo, podem ser relacionados, no âmbito do presente trabalho, o orçamento participativo e o funcionamento da Comissão de Moradores para acompanhamento do projeto Terra. Com estas observações, este Capítulo contém observações, recomendações e conclusões e completa a pesquisa proposta.

Sobre os conselhos setoriais

Os conselhos setoriais de políticas municipais, concebidos para funcionarem como mecanismos de validação de parcerias entre a administração pública e a sociedade civil, surgiram a partir da década de 1980 e expandiram-se com a Constituição Federal de 1988. Em Vitória, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano foi instituído e instalado em 1984, evidenciando-se como pioneiro, ao mesmo tempo em que confirmou a adesão da administração local a esse movimento democratizante.

Na sequência, o Conselho Municipal de Cultura foi constituído em 1985 e, em 1989, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, seguidos pela criação dessas instâncias participativas em diversas outras áreas da administração pública. A descentralização gerencial iniciada na década seguinte impôs a constituição e funcionamento de conselhos setoriais nas áreas sociais como requisito para o

recebimento de recursos destinados às respectivas políticas públicas. Atualmente são mais de trinta conselhos municipais que debatem, propõem, acompanham e fiscalizam as mais diversas políticas públicas, devendo ser observado que existem conselhos com caráter deliberativo, enquanto outros são consultivos.

A quantidade, consistência e constância desses canais de participação demonstram forte disposição das administrações municipais de Vitória, em todo o período avaliado nesta pesquisa, em dar transparência e compartilhar a tomada de decisão na gestão de suas políticas. Ao cotejar informações colhidas nas entrevistas realizadas com lideranças de movimentos populares, descritas no Capítulo anterior deste trabalho, observa-se intensa presença daqueles ativistas nesses espaços, demonstrando que o modelo conselhistas, consolidado na Prefeitura de Vitória, tem forte adesão do movimento popular.

Sobre o orçamento participativo

O orçamento participativo, introduzido em 1989 como instrumento de democratização da gestão pública, compôs o conjunto de mecanismos de modernização política e administrativa da Prefeitura de Vitória inseridos durante o período de governo do Prefeito Vitor Buaiz (1989/1992).

A discussão do orçamento público surgiu com o propósito de valorização de práticas cidadãs que pudessem alcançar níveis elevados de controle da sociedade civil sobre as ações do governo. A Constituição Federal de 1998 não determinou quais seriam os mecanismos adequados para o estabelecimento desse controle, mas contém inúmeros sistemas de gestão pública que devem se dar com a participação da sociedade,⁹⁵ aos quais o orçamento participativo alinha-se.

A adoção do orçamento participativo naquele período caracterizou-se como compromisso assumido durante o processo eleitoral de 1988.⁹⁶ A experiência

⁹⁵ Ver Nota 6 contida na Introdução deste relatório.

⁹⁶ O processo eleitoral de 1988, ocorrido na etapa final dos trabalhos de elaboração de uma nova Constituição, foi bastante impactado e enriquecido pelas discussões realizadas no âmbito da Assembleia Constituinte Nacional.

anterior de discussão do orçamento municipal, realizada em Vila Velha, na administração 1983/1986,⁹⁷ influenciou a metodologia aplicada ao processo de discussão do orçamento participativo em Vitória.

Na mesma época, inúmeras cidades implantaram mecanismos similares de discussão do orçamento, especialmente em administrações de municípios cujos prefeitos foram eleitos pelo Partido dos Trabalhadores. Dentre essas, destacou-se a cidade de Porto Alegre, principalmente pelos períodos consecutivos⁹⁸ de sustentação e aperfeiçoamento dos debates do orçamento público.

Em Vitória, a discussão do orçamento municipal deve ser estudada como prática também contínua, apesar de instável, desde a primeira experiência desenvolvida em 1989 e até 2012⁹⁹. Ainda que devam ser salientadas diferenças nas metodologias utilizadas - as quais ora o aproximavam de práticas de democracia participativa e em outros períodos alinhavam-se às práticas de democracia direta - sua utilização por administrações originárias do PT e por prefeitos eleitos pelo PSDB, por iguais períodos, demonstra a importância desse projeto.

Sobre o projeto Terra

O projeto Terra foi concebido a partir de aperfeiçoamentos acumulados ao longo da execução de projetos de urbanização de núcleos ocupados majoritariamente por população com baixa renda, com déficits de serviços públicos e de infraestrutura urbana. Dentre as iniciativas prévias ao projeto Terra e desenvolvidos num período de cerca de dez anos, entre 1986 e 1995, merece destaque a qualificação urbana empreendida na região da Grande São Pedro¹⁰⁰. A urbanização empreendida em

⁹⁷ Ver Nota 61.

⁹⁸ A cidade de Porto Alegre foi governada por prefeitos petistas por quatro mandatos seguidos, totalizando 16 anos de administrações: Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996 e 2001-2004), Raul Pont (1997-2000) e João Verle (2004).

⁹⁹ A interrupção da discussão do orçamento participativo no período entre 2002 e 2004 não representou grandes perdas, nas avaliações das lideranças entrevistadas nesta pesquisa, e não retirou desse projeto o reconhecimento de significativos avanços para a gestão democrática da cidade, principalmente por ter ocorrido sua retomada a partir de 2005.

¹⁰⁰ A urbanização da Região da Grande São Pedro, em Vitória, está descrita na seção 3.4.2 desta Dissertação.

extensa área com ocupação sobre manguezais degradados, localizada na porção noroeste da Ilha de Vitória, levou à formação e oficialização de onze novos bairros.

O envolvimento da população diretamente atingida nas diversas etapas de planejamento, de execução de obras e de regularização fundiária, além do apoio ao fortalecimento das entidades comunitárias desses territórios e da melhoria das condições socioeconômicas da população, particulariza esse projeto.

A metodologia utilizada na elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e do Plano de Intervenções Local da Poligonal 2 do projeto Terra – formada pelos bairros Romão, Forte São João e Cruzamento – incentivada e promovia a participação de toda a população desse espaço urbano. Foram utilizadas ferramentas adequadas para a incorporação do cidadão/morador na elaboração dos Planos, desde a fase na qual foram iniciadas as investigações, tendo sido empregado o método identificado como Diagnóstico Rápido Participativo nas oficinas e capacitações e na definição de prioridades.

Pode-se considerar que tanto o orçamento participativo quanto o projeto Terra são iniciativas que se transformaram em políticas de governo, levando a que ambos se mantivessem por longa duração. É certo que ambos sofreram alterações e adaptações nas diversas etapas e nos distintos períodos das administrações da Prefeitura de Vitória. No entanto, na opinião de lideranças entrevistadas, as mudanças impostas não se caracterizam ou foram vistas como interrupções desses projetos.

A experiência de execução concomitante de intervenções decididas no orçamento participativo e outras contidas no PDLI da Poligonal 2 do projeto Terra, embora tenha merecido ressalvas¹⁰¹ de gestores desses projetos, foi considerada positiva pelos representantes dos movimentos populares, conforme considerações contidas no Capítulo 4 deste trabalho. A percepção das lideranças, que se mostra coerente com os propósitos de cada uma das experiências, é que o PDLI apontava para a

¹⁰¹ Ressalvas e considerações feitas pelas gestoras do orçamento participativo e do projeto Terra, respectivamente Marinely Santos Magalhães e Margareth Batista Saraiva Coelho, entre 2005 e 2012, estão anotadas no Capítulo 3 deste trabalho.

estruturação sustentável dos bairros, enquanto o orçamento participativo atuava no atendimento às demandas mais urgentes.

O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, único dos três instrumentos de participação examinados nesta pesquisa já institucionalizado, foi considerado como sendo mecanismo adequadamente adaptado aos processos aos quais se destina. No entanto, com base nas manifestações colhidas nas diversas entrevistas realizadas durante esta pesquisa, seria salutar o estabelecimento de meios que levassem à vinculação da ação do representante de cada Região Administrativa no CMPDU aos interesses e às discussões e decisões previamente tomadas pelos moradores de cada uma delas.

Sobre a Pesquisa Empírica

A realização da pesquisa empírica permitiu a elaboração de algumas observações, que seguem: os ativistas vinculados às organizações populares dos bairros que compõem a Poligonal 2 do projeto Terra vêm dedicando-se a essas atividades por períodos de tempo mais alongados que as lideranças do Bairro Jardim Camburi; as lideranças entrevistadas já atuaram e/ou atuam em outras organizações sociais, além dos movimentos populares, notadamente em movimentos vinculados a igrejas e sindicais; há predominância de ativistas do gênero masculino entre as lideranças comunitárias; e as relações das lideranças com a administração pública não ficam restritas aos instrumentos de participação popular relacionados nesta pesquisa, sendo comum a intermediação de vereadores ou a apresentação de demandas diretamente nas secretarias municipais.

O acesso às lideranças contatadas ficou subordinado a diferenças significativas, tendo sido bem mais simples e fácil a realização de entrevistas com as lideranças que atuaram ou que ainda militam nas organizações da Poligonal 2 do projeto Terra, quando comparado às reservas postas por algumas lideranças de Jardim Camburi, vinculadas ao movimento popular desse bairro. Essas diferenças, inclusive com várias negativas de acesso (até mesmo quando proposto que a entrevista ocorresse

por meio eletrônico), influenciaram na quantidade, distribuição e equilíbrio do número de entrevistas produzidas.

Esses aspectos, somados às singularidades do pesquisador, aos procedimentos inerentes à estruturação do *corpus* da pesquisa e à peculiar discricionariedade que pode ter ocorrido na constituição do grupo de lideranças interpeladas e entrevistadas, apontam para a necessária relativização das conclusões deste trabalho, as quais, ainda assim, traduzem os resultados da abordagem proposta. No entanto, para que fossem admitidas como absolutas, é recomendável o aprofundamento de estudos similares a este em novas pesquisas.

Sobre a hipótese da Pesquisa

Este trabalho foi empreendido com o objetivo de aferir a existência e amplitude da percepção dos resultados decorrentes da participação de representantes de movimentos populares em estruturas da gestão da cidade de Vitória. A metodologia adotada para esse fim embasou-se em pesquisa qualitativa aplicada a ativistas e lideranças do movimento popular de bairros previamente selecionados. Dessa forma, as respostas foram obtidas a partir da percepção demonstrada pelas lideranças quanto à efetiva existência de resultados, não tendo sido proposta a mensuração dos mesmos.

A hipótese de partida considerava que existem (*ou existiam*, à vista de ponderações anteriormente descritas neste Capítulo e de manifestações das lideranças pesquisadas, apresentadas no Capítulo 4 deste trabalho) muitos instrumentos de participação popular na gestão local, contudo são poucos os resultados. E, daí derivado, haveria declínio da avaliação favorável quanto ao valor e à importância de gestões locais participativas, restando a vitalidade e a mobilização dos movimentos populares.

As respostas colhidas, após a efetivação da pesquisa empírica, apontam para uma percepção de níveis satisfatórios quanto aos ganhos e resultados decorrentes de práticas da participação popular na gestão da cidade. Embora - como já mencionado

- não se pretendeu quantificar esses ganhos, percebe-se níveis diferentes de avaliação positiva, quando comparados os resultados das três distintas experiências de gestão participativa investigadas nesta pesquisa.

Todas as lideranças entrevistadas puderam identificar e apontar exemplos de resultados positivos obtidos para seus bairros e para suas regiões ou toda a cidade. De forma expressiva, foram mencionados resultados para além da execução de obras ou da ampliação da oferta de serviços. Entre aqueles, podem ser relacionados a maior transparência da gestão municipal, o enaltecimento puro e simples do diálogo, o envolvimento da comunidade beneficiada na valorização e proteção dos bens públicos e a disposição de contribuir na formulação de soluções mais adequadas, quando definidas nas parcerias estabelecidas.

Por outro lado, a pesquisa apontou uma significativa atenuação e degradação, nos últimos anos, dos instrumentos de democratização da gestão municipal, sem que fossem identificadas adequadas contraposições das entidades do movimento popular.

As manifestações dos entrevistados, praticamente de forma indistinta, demonstram que as lideranças passam a identificar comprometimentos que reduzem o potencial democratizante de todos os três instrumentos investigados de gestão participativa. Demonstra-se cristalizada, entre essas lideranças entrevistadas, a percepção que a atual administração de Vitória, desde 2013, vem desestruturando tanto o processo de discussão do orçamento municipal quando o projeto Terra.

Algumas lideranças avaliam que o Plano de Intervenção Local da Poligonal 2 já se encontra prejudicado, por ter havido reocupações de faixas reservadas para a ampliação de vias de circulação pública e de áreas desapropriadas e destinadas à instalação de infraestruturas imprescindíveis para o desenvolvimento dos bairros daquela Poligonal.

Quanto ao CMPDU, devem ser consideradas as críticas relativas à nova metodologia estabelecida pela Prefeitura de Vitória para a escolha dos representantes dos moradores nesse Conselho, a qual passou a ser conduzida pela própria administração municipal. Registre-se que essa norma contrasta com o

método de indicação dos demais membros da sociedade civil que compõem o CMPDU, que prossegue sendo empreendido pelas próprias entidades nele representadas.

Mesmo assim, tem predominado uma conduta de inércia e um sentimento de frustração e conformismo entre as lideranças entrevistadas, segundo elas próprias. Esse comportamento vem bloqueando as manifestações esperadas do movimento popular e a articulação de ações capazes de promover o enfrentamento a essas restrições identificadas nas entrevistas realizadas.

Respalado por essas considerações, pode-se formular a seguinte reflexão: a Teoria de Bobbio aponta que, em âmbito global, a democracia encontra-se em crise por não ter cumprido suas promessas, enquanto que em Vitória, no nível local, a democracia participativa encontra-se em crise pela crescente ausência de promessas.

Pelo fortalecimento dos instrumentos de gestão participativa em Vitória

É desejável que se dê a reorganização dos movimentos sociais da cidade de Vitória em direção ao fortalecimento dos instrumentos de democratização da gestão municipal. Dentre aqueles, os movimentos populares tornam-se imprescindíveis para a consolidação de mecanismos que garantam a permanência de avanços até aqui obtidos por esses atores sociais.

Como medida mais urgente, devem haver iniciativas que resultem na institucionalização e obrigatoriedade de discussão ao menos de parcelas do orçamento público municipal. Da mesma forma, as novas técnicas disponíveis devem ser utilizadas para a ampliação dos meios de controle da gestão, a partir de sua disseminação e da estruturação de um sistema de participação social, com a integração dos diversos instrumentos existentes e outros que porventura venham a ser criados.

Em linha com registro contido ao final da seção 3.4.2 deste relatório, é fundamental a cooperação de entidades acadêmicas com a produção de pesquisas que

contribuam para o fortalecimento e com a formulação de metodologias aplicáveis ao aperfeiçoamento de instrumentos democratizadores e de controle da gestão pública local.

As lideranças devem cuidar para que sejam diligentemente desvinculadas de todo tipo de instrumentalização e de cooptação das organizações populares. Essas entidades, autônomas e fortalecidas, devem promover – em conjunto ou não com a administração pública – processos continuados de capacitação e educação para a cidadania plena e para a emancipação social das pessoas.

Por fim, a ação política, por estar vinculada e sujeita “às variáveis originárias das ideias, das práticas e dos discursos das pessoas, da cultura, do local e tempo no quais transcorrem as experiências” (seção 1.2.1, p. 35 deste trabalho), e por não se superarem com práticas sucessivas, exige continuada investigação. E assim sendo, ela não deve submeter-se ou resignar-se diante de reflexos atualmente observados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABE, André Tomoyuki. **Vitória – ES: avaliação do Plano**. Relatório Técnico. 2006.

Disponível em http://www.hostdaloja.com.br/s/hfacil122/img/12012_06_28_09_07_57_pdm_vitoria.pdf - acesso em 03/11/17

ANDRADE, Régis de Castro. **Pacto democrático, negociação e autoridade - reflexões sobre a questão da democracia**. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451988000100002> – acesso em 19/02/18.

ASSUNÇÃO, Paulinho. **Oito Anos de Prefeitura de Vitória 2005-2012**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Cultura política, atores sociais e democratização - uma crítica às teorias da transição para a democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 28, p. 109-122, jun. 1995.

------. **Modelos de deliberação democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In. Sousa Santos, Boaventura de (org.) Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Capítulo 11.

BETTARELLO, Fernando Augusto Barros. **Processo de Elaboração do Primeiro PDU de Vitória**. Vitória: 21 de março de 2018. Entrevista ao autor.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. (13ª edição) São Paulo, SP: Paz e Terra, 2015.

------. **Qual Democracia**. (1ª edição) São Paulo, SP: Loyola, 2010.

BORJA, Jordi. **Prólogo. Homeopatia crítica**. In. MONTANER, Josep & MUXI, Zaida. **Arquitectura y Política**. Barcelona, Gustavo Gili, 2011

BOSSOIS, Irene Léia. **A Experiência da Discussão do Orçamento Municipal em Vila Velha – 1983-1986**. Vitória: 27 de fevereiro de 2018. Entrevista ao autor.

BOURDIN, Alain. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores** – uma gramática da democracia. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2012.

BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco de e FERES JÚNIOR, Nazir. **A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos**. Uniaraxá: Revista Evidência. v. 7, n. 7, 2011. PDF

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. São Luiz: Universidade Federal do Maranhão, 2009.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **A Construção da Cidade: formas de produção imobiliária em Vitória**. Vitória: Florecultura, 2002.

CARLOS, Euzineia. **Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: EDUFES, 2007.

----- **O Orçamento Participativo de Vitória-ES sob o signo de diferentes visões ideólogo-normativas**. In. SILVA, Marta Zorzal e BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES**. (1ª edição) São Paulo: Annablume, 2009.

COELHO, Margareth Batista Saraiva. **Metodologia Aplicada na Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado da Poligonal 2**. Vitória: 13 de março de 2018. Entrevista ao autor.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DELANOS, Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira. **Participação popular na política municipal de habitação no município de Vitória/ ES**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Vitória: UFES, 2011.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. (25ª edição) São Paulo: Perspectiva, 2014.

ESCOBAR, Arturo. **Planejamento**. In. SACHS, Wolfgang (editor) **Dicionário do Desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. (1ª edição) Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Pág. 211-228.

ESPÍRITO SANTO, Secretaria de Planejamento do Estado do Espírito Santo. **PLANO DE ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO**. 1976. Publicado na Revista da Fundação Jones dos Santos Neves - Vitória, ES, N° 2, abr/jun 1979.

ESTEVE, Josep Mª Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades**. (2ª edição) Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Gestão Municipal e participação social no Brasil**: a trajetória de Recife e Salvador (1968-2000). (1ª edição) São Paulo: Annablume, 2004.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **O Processo de Adjetivação da Democracia**: a disputa por sentidos. Vitória: EDUFES, 2007. In. SILVA, Marta Zorzal e BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação Social na Gestão Pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. (1ª edição) São Paulo: Annablume, 2009.

FERREIRA, Álvaro Henrique de Souza. **A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço**: por que falar em agentes, atores e mobilizações? In. PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.) **Reconfiguração das cidades contemporâneas: contradições e conflitos**. São Paulo: FAUUSP, 2016. Pág. 09-30.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976) – aula de 7 de janeiro de 1976. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 1ª edição: 1999; 4ª tiragem: 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia** – saberes necessários à prática educativa. (37ª edição) São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Conselhos: o processo de construção do novo PDU de Vitória: aspectos metodológicos e proposições.** Vitória, ES: IJSN, 2016.

----- **Programa de Desenvolvimento Regional Integrado – Região
Programa I – VITÓRIA – Relatório Preliminar.** Vitória: IJSN, 1985 – mimeo.

Instituto Pólis. **Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano.** Vitória, ES: 2014.

JACOBI, Pedro e PINHO, José Antônio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local:** novos desafios, novos patamares. (1ª edição) Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KLUG, Letícia Beccalli. **Os Reflexos do Planejamento Urbano na Construção da Paisagem da Cidade de Vitória – ES.**

<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1043/1018>. Acesso: 3 de março de 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade** – Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo, (5ª edição) Centauro: 2008.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **Planejamento Estratégico com Participação.** In. **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas.** Cepam. São Paulo, 1999. Pág. 59-63.

M. ROBERTO Arquitetos e PLANORTE – Planejamento Técnico e Econômico – **Plano de Desenvolvimento da Micro-Região de Vitória - Volume II – Plano e Programação.** Rio de Janeiro, 1973.

MAGALHÃES, Marinely Santos. **Retomada da discussão do OP em Vitória.** Vitória: 14 de março de 2018. Entrevista ao autor.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** (3ª edição) Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARQUES DE SAES, Décio Azevedo. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 15 n° 42 São Paulo maio/ago. 2001. Pág. 379/410. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200021>.

MARTINUZZO, José Antônio. **Projeto Terra – Vitória para todos**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2002.

MIRANDA, Clara Luiza. **Por um urbanismo do comum**: contribuição para sua teorização. Belo Horizonte: EA/UFMG, 2016. (Mimeo).

NÚCLEO GESTOR DO PROJETO TERRA. **Projeto de Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (versão final)** - Poligonal 02 – Romão - Cruzamento - Forte São João. Vitória: Prefeitura de Vitória, 2008.

NÚCLEO GESTOR DO PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL. **Relatório de Transição – Programa Terra Mais Igual**. Vitória, 2012. (Mimeo)

PAIM, Antônio. **A Questão Democrática**. São Paulo, 2010. Disponível em http://www.institutodehumanidades.com.br/arquivos/a_questao_democratica.pdf

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Reconfiguração das cidades contemporâneas**: contradições e conflitos. São Paulo: FAUUSP, 2016.

PIGNATON, Fernando João. **Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais**: a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994. Vitória, ES: EDUFES, 2014.

PLAN Políticas Públicas. **Avaliação externa do programa Terra Mais Igual: Consolidação dos Resultados (2005-2012)**. Vitória, 2017. http://www.plan-eval.com/repositorio/arquivo/artigo/RelFinal_TerraMaisIgual.pdf.

PREFEITURA DE VITÓRIA. **Orçamento Participativo Vitória/ES - 2005-2012**. SEGES, 2012.

----- . **Plano Diretor Urbano de Vitória** (Lei n° 3.158/1984). 1984.

----- . **Plano Diretor Urbano de Vitória** (Lei n° 4.167/94). 1994.

- . **Plano Diretor Urbano de Vitória** (Lei nº 6.705/2006). 2006.
- . **Relatório de Gestão**. Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Vitória. Vitória. Março de 2008.
- . **Vitória: planejamento estratégico 2013-2016**. SEGES, 2013.
- . **Agenda 21 da Cidade de Vitória** – um sonho em construção. Vitória: Prefeitura de Vitória, 2003.
- RAHNEMA, Majid. **Participação**. In. SACHS, Wolfgang (editor) **Dicionário do Desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. (1ª edição) Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Pág. 190-210.
- REVISTA DA FJSN. **Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória**. Vitória, RFJSN, ano II nº 2, abr/jun. 1979.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Metrópoles, reforma urbana desenvolvimento nacional**. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan. 2007. Pág. 21-47.
- ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. In. VAZ, Flávio Tonelli, MUSSE, Juliano Sander e SANTOS, Rodolfo Fonseca. **20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social**. (1ª edição) Brasília: ANFIP, 2008. Página 131-148. Disponível em: www.anfip.org.br.
- SADER, Emir. **Para Outras Democracias**. In. Sousa Santos, Boaventura de (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. V1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap.13.
- SAMPAIO, Ana Paula Santos. **Orçamento participativo de Vitória** - analisando o formato institucional. Revista de Ciência Sociais, p.155/180. 2006. revistaseletronicas.pucrs.br/faced/ojs/index.php/civitas/article/download/27/1590. Acesso 23/01/2017.
- SAMPAIO, Isabel Cristina. **Orçamento Participativo na Administração do Prefeito Vitor Buaiz**. Vitória: 28 de fevereiro de 2018. Entrevista ao autor.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. (24ª edição) Rio de Janeiro: Record, 2015.

SILVA, Fabrício Pereira da. **DEMOCRACIAS ERRANTES: reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

SILVA, Marta Zorzal e BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES**. (1ª edição) São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, Marta Zorzal e CARLOS, Euzineia. **As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra**. Vitória, ES: 2008. Mimeo.

SILVA, Thaysa Danyella Lira da e SILVA, Edcleide Maria. **Mas o que é mesmo Corpus?** Alguns Apontamentos sobre a Construção de Corpo de Pesquisa nos Estudos em Administração. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2013.
http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EPQ1021.pdf

SILVEIRA, Rogério Zanon da. **Configurações subjetivas na gestão metropolitana em Vitória-ES**. Tese de Doutorado em Administração. UFMG – 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **As Vozes do Mundo**. In. Sousa Santos, Boaventura de (org.) **Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos**. V6. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009.

----- . **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. In. Sousa Santos, Boaventura de (org.) **Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos**. V1. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002. Introdução.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora: reflexos em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

----- . **ABC do urbanismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

----- . **O Desafio Metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VILLAÇA, Flavio José Magalhães. **As Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Divulgado pela internet: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas>

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Pensamento-Cultrix Ltda, 2016.

-----, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. São Paulo: UnB, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1: QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO DA PESQUISA EMPÍRICA

Questionário semiestruturado para realização de pesquisa empírica relacionada a projeto de pesquisa de Dissertação de Mestrado:

1. Identificação do entrevistado;

Nome:

2. Período e processo de participação social, relacionando ao orçamento participativo, ao conselho do PDU ou ao Projeto Terra:

Entre 1989 e 1992:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 1993 e 1996:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 1997 e 2000:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 2001 e 2004:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 2005 e 2008:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 2009 e 2012:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()
Entre 2013 e 2014:	OP: S () ; N ()	Terra: S () ; N ()	CMPDU: S () ; N ()

2.I. Atuação no Conselho: _____

3. Identificação do movimento social ao qual está/esteve vinculado: _____

3.I. Como e quando surgiu esse movimento:

3.2. O que motivou sua participação nesse movimento:

4. Na sua opinião, a administração municipal deu ou dá atenção aos movimentos sociais? Oferece privilégios para algum setor sociais nos processos participativos? S () ; N ().

4.I. A administração municipal exclui ou prejudica os movimentos sociais? Qual: _____

5. Casos Sim em 4: Quais setores foram privilegiados? _____; que tipo de privilégio foi observado?

6. Você poderia identificar algum ganho para seu bairro ou para o setor social em que você militou? S () ; N (). Caso tenha havido ganho ou resultado, qual foi: _____

7. Você avalia que caso não tivesse ocorrido a participação dos moradores do seu bairro no OP defendendo interesses locais, seu bairro ou sua região estaria diferente? S () ; N ()

7.I. Estaria Melhor () ; ou Pior ()

8. Você avalia que a discussão do OP resultou em investimentos melhores para o seu bairro? S () ; N () poderia descrever quais investimentos? _____

8-A. As decisões do OP contribuíram para a solução de algum problema no seu bairro? S () ; N (). Quais? _____

9. As decisões do CMPDU contribuíram para a qualidade de vida em seu bairro? S () ; N ()

Descreva: _____

9-A. As decisões do CMPDU contribuíram para evitar o surgimento de problemas no seu bairro? S () ; N (). Quais:

10. As discussões da Comissão Gestora do projeto Terra promoveram melhorias em seu bairro? S () ; N ().

11. O plano de intervenção do projeto Terra corresponde ou correspondeu às necessidades do seu bairro? S () ; N ().

- 12.** O plano de intervenção do projeto Terra foi seguido, foi respeitado nas obras realizadas após o plano? S (_); N (_).
- 13.** Você identifica alguma decisão nas discussões do OP ou do projeto Terra que não tenha sido respeitada pela administração municipal: S (_); N (_). Quais: _____
- 14.** Você avalia que haveria benefícios da participação popular mesmo quando a PMV não dispõe de recursos para investimentos? S (_); N (_).
- 15.** Na sua opinião, como está a capacidade de organização e de mobilização dos movimentos sociais atualmente: (_) no auge; está em baixa (_); praticamente extintos (_);
- 15.I.** Quando ocorreu o auge? _____; para você, o que caracteriza o auge? _____
- 16.** Poderia avaliar o que marcou a participação dos movimentos sociais nos seguintes períodos:
1989/1992; 1993/1996; 1997/2004; 2005/2012; 2013/2014:
- 17.** Quais aspectos e fatores dificultam ou facilitam a participação social na gestão pública? _____
- 18.** Como você identifica os processos participativos:
- i. como democratização da gestão pública: S (_); N (_);
 - ii. os processos aumentam o grau de autonomia dos movimentos sociais: S (_); N (_);
 - iii. contribuem para a transparência da gestão: S (_); N (_);
 - iv. a participação como proposta é um processo impositivo e excludente S (_); N (_);
 - v. outro: _____
- 19.** Qual sua percepção sobre existência de conflitos de interesses entre os diversos setores da administração pública local (câmara de vereadores, as secretarias municipais, Ministério Público, outros) e com a instância de democracia participativa na qual você atuou (OP, Terra, CMPDU)? _____
- 20.** Você avalia que o OP, a comissão gestora do projeto Terra ou o CMPDU interferiram efetivamente em decisões estratégicas da Prefeitura? S (_); N (_). Identifica alguma: _____
- 21.** Você poderia identificar decisões significativas do CMPDU sobre a instalação de empreendimentos imobiliários ou instalação de atividades não residenciais ou a forma de ocupação do solo ou a definição de índices urbanísticos, incluindo gabarito de edificações? S (_); N (_). Quais: _____. E na sua opinião, essas decisões alteraram a configuração do território urbano? S (_); N (_).
- 22.** Qual o grau de seu envolvimento nos processos de democracia participativa?
- 23.** O que espera de retorno, ao dispor de tempo e energia, voluntariamente, em atividades que nem sempre resultam em ganhos;
- 24.** Você identifica aprendizados e reconhecimentos na sua participação?
- 25.** Você sente necessidade de apoio técnico para exercer seu papel de liderança? Existem barreiras na burocracia?
- 26.** Você identificou algum processo de cooptação de lideranças pela administração? Quando? De que forma?
- 27.** Você poderia definir a participação dos movimentos sociais na gestão pública em uma ideia-força:
- 28.** Você atuou na administração (Prefeitura ou Câmara)? S (_); N (_). Qual período?

Termo de Participação Voluntária em Pesquisa

Termo firmado em duas vias, no início da entrevista

....., abaixo assinado/a, declara estar participando voluntária e espontaneamente de entrevista relacionada a pesquisa proposta por João Luiz Paste, cujas respostas poderão ser utilizadas na elaboração de sua Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFES, sob orientação da Professora Doutora Clara Luiza Miranda.

Assinatura do Pesquisado:

Identificação de cargo/função do Pesquisado:

O pesquisador compromete-se a observar os procedimentos éticos aplicáveis à pesquisa científica, bem como prestar informações e esclarecimentos relacionados ao presente Termo ao entrevistado acima identificado sempre que solicitado.

Assinatura do Pesquisador:

Data:

OU:

Termo de Participação Voluntária em Pesquisa, com garantia de anonimato eventualmente exigido pelo entrevistado

Termo firmado em duas vias, no início da entrevista

....., abaixo assinado/a, declara estar participando voluntária e espontaneamente de entrevista relacionada a pesquisa proposta por João Luiz Paste, cujas respostas poderão ser utilizadas na elaboração de sua Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFES, sob orientação da Professora Doutora Clara Luiza Miranda.

Assinatura do Pesquisado:

Identificação de cargo/função do Pesquisado:

O pesquisador compromete-se a observar os procedimentos éticos aplicáveis à pesquisa científica, bem como prestar informações e esclarecimentos relacionados ao presente Termo ao entrevistado acima identificado sempre que solicitado.

Assinatura do Pesquisador:

Data:

ANEXO 2: CARACTERIZAÇÃO DA POLIGONAL 2 E MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DO PROJETO TERRA¹⁰²

Localização da Poligonal 2 do projeto Terra:

A Poligonal 2 do Projeto Terra ocupa as encostas e sopés dos morros que são margeados pelas Avenidas Vitória e Paulino Müller. Tem 813.127,05m² de área e um perímetro de 5.028,07m. A Área é circundada ao norte pelo bairro de Santa Cecília; a leste pelo bairro do Jucutuquara e Ilha de Santa Maria; ao sul pela área formal do bairro Forte São João; a sudoeste pelo Centro da Cidade; a oeste pelo Maciço Central da Ilha de Vitória (área de proteção ambiental - APA) e a noroeste pelo bairro Fradinhos.

A Poligonal 2 do projeto Terra é formada pela totalidade dos bairros Cruzamento e Romão, por grande parcela do bairro Forte de São João e parte de Fradinhos. Em 1996, a cidade de Vitória elaborou a Agenda 21 Local – Plano Estratégico Vitória do Futuro. Com base no sucesso do Projeto São Pedro e, de acordo com as definições do Vitória do Futuro, a Prefeitura avançou para a formulação o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda – Projeto Terra. (Obs. Projeto São Pedro: Projeto de urbanização da região noroeste do Município, cuja ocupação iniciou-se nos anos 70, com o aterro de grande extensão de mangue, com famílias residindo em palafitas sobre o grande lixo. O Município investiu cerca de R\$ 25 milhões em obras de infraestrutura, desenvolvimento social e econômico e preservação ambiental. O Projeto São Pedro foi um dos representantes do Brasil no Habitat 2, 1996 em Istambul (Projeto Terra – Vitória para todos, 2002).



Mapa das Poligonais do Projeto Terra

O Projeto Terra, criado pelo Decreto nº 10.131, de 14 de janeiro de 1998, tem como premissas a participação da população na discussão dos rumos do desenvolvimento humano e ambiental das comunidades em que estão inseridas e o planejamento/desenvolvimento das ações públicas de forma integrada e articulada. Desse modo, tem como objetivo

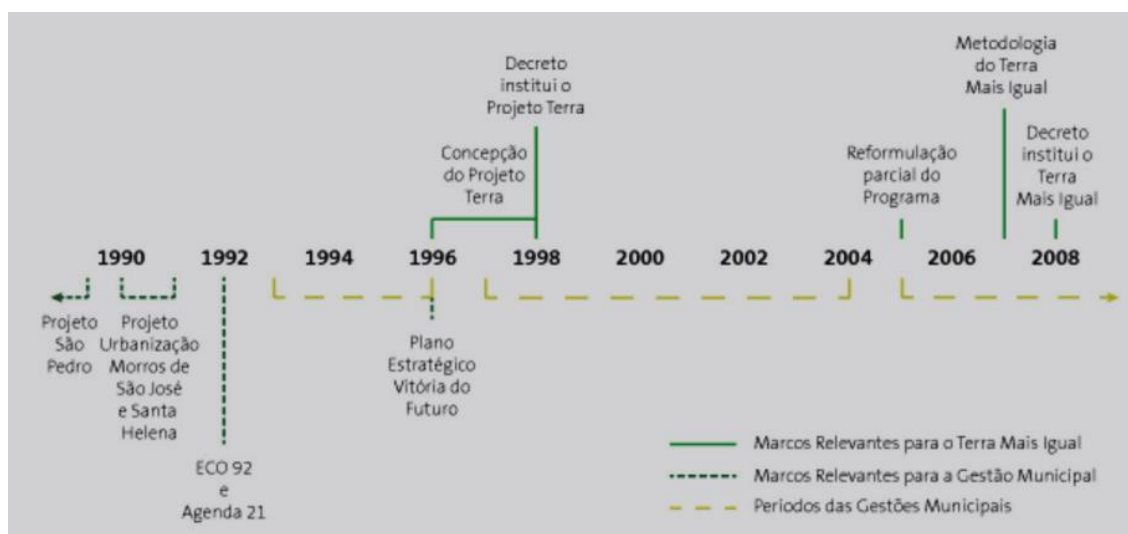
¹⁰² Este ANEXO 2 constitui-se de trechos de documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Vitória relacionados nas Referências Bibliográficas desta Dissertação, notadamente em:

- Núcleo Gestor do Projeto Terra. **Projeto de Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários**;
- PLAN Políticas Públicas. **Avaliação externa do programa Terra Mais Igual: Consolidação dos Resultados (2005-2012)**;
- Núcleo Gestor do Programa Terra Mais Igual. **Relatório de Transição - Programa Terra Mais Igual**.
- MARTINUZZO, José Antônio. **Projeto Terra – Vitória para todos**
- <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/>

desenvolver o processo de inclusão social, promoção humana e melhoria da qualidade de vida das famílias residentes nas áreas carentes da cidade, buscando uma equidade de serviços e oportunidades de natureza pública a todos os munícipes. Foram delimitadas 15 áreas de atuação, denominadas poligonais, envolvendo 36 comunidades e 84.391 pessoas, que representavam aproximadamente 29% da população do município.

Para delimitação das poligonais partiu-se do parâmetro de ocupação irregular, considerando critérios de grau de carência em infraestrutura, grau de risco e os baixos índices sociais da comunidade em relação às demais áreas da cidade. As poligonais encontram-se distribuídas de forma difusa no Município, sendo 04 em áreas costeiras e 11 em áreas de morro.”

LINHA DO TEMPO DO PROJETO TERRA



Fonte: PLAN Políticas Públicas. Avaliação externa do programa Terra Mais Igual: Consolidação dos Resultados (2005-2012)

ORGANOGRAMA DO MODELO DE GESTÃO DO PROJETO TERRA



O modelo de gestão descrito abaixo representa e decorre do aperfeiçoamento da metodologia do projeto, que passou a ser adotada a partir de 2007:

1. Gestão do Projeto Terra – Nível Estratégico

O nível estratégico do Projeto é composto pelo Comitê de Políticas Sociais e pela Comissão Gestora do Terra Mais Igual. Embora não esteja diretamente vinculado ao Comitê de Desenvolvimento Econômico e Urbano, as temáticas específicas do Programa também são debatidas neste Comitê, se necessário, em articulação com a Comissão Gestora.

1.1. Comitê de Políticas Sociais

O Comitê de Políticas Sociais é um Fórum de decisão estratégico da PMV composto pelos Secretários da área social e, no âmbito do Projeto Terra Mais Igual, tem o papel de tomar decisões políticas e estratégicas relativas ao projeto acionando, sempre que necessário, componentes dos demais Comitês, tendo em vista a multissetorialidade do Terra Mais Igual.

1.2. Comissão Gestora do Terra Mais Igual

A Comissão Gestora é um Fórum de gestão do Projeto, vinculado ao Comitê de Políticas Sociais, coordenado pelo Núcleo Gestor do Terra e composto pelos Secretários de Habitação, de Obras, de Meio Ambiente, de Desenvolvimento da Cidade,

de Assistência Social, de Gestão Estratégica, de Trabalho e Geração de Renda, pelos Assessores de Projetos Especiais, pelo Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento de Vitória – CDV e pelo Coordenador do Comitê de Políticas Sociais.

2. Gestão do Projeto – Nível Tático

2.1. Unidade Executora Municipal – UEM

O nível tático é composto pela Unidade Executora Municipal – UEM, que é uma equipe colegiada de execução do Terra Mais Igual, composta pelos técnicos de referência do Projeto em cada uma das secretarias, indicados pelos Secretários, com a função de articular a realização das ações para atendimento das demandas do Terra Mais Igual no âmbito de sua Secretaria. Do mesmo modo que a Comissão Gestora, num primeiro momento, estes representantes, se reuniam semanalmente. Atualmente, as reuniões são pautadas conforme a especificidade das temáticas, com os técnicos de referência de cada secretaria. Entra as ações da UEM, destacam-se:

- Implementar as decisões estratégicas nos aspectos sociais, ambientais, urbanísticos e fundiários;
- Assessorar os níveis estratégico, tático e operacional;
- Acompanhar o planejamento, implementação e avaliação do Terra Mais Igual, recomendando os ajustes necessários ao Núcleo Gestor.

3. Gestão do Projeto – Nível Tático-operacional

O nível tático-operacional é exercido pela Equipe Local do Terra Mais Igual e pela Equipe Ampliada, em parceria com a comunidade através das Comissões e Subcomissões de Moradores.

3.1. Escritório/Equipe Local

A Equipe Local do Projeto é composta por profissionais das áreas social, ambiental e urbanística, responsável pela coordenação do Terra Mais Igual nos territórios, articulando os diferentes atores públicos e sociais na elaboração, implementação e monitoramento dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI. Cabe a Equipe Local do Terra Mais Igual:

- Gerenciar a implementação do Terra Mais Igual no nível local, tendo como ferramenta o Plano de Desenvolvimento Local Integrado;
- Promover a integração das políticas públicas e a participação da comunidade em todas as fases do Projeto;
- Alavancar parcerias;
- Exercer o papel de facilitador e articulador da implementação da gestão compartilhada;
- Organizar, mobilizar, e participar dos Fóruns, Assembleias e reuniões para discussão e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Local, em todas as suas fases;
- Acompanhar sistematicamente as famílias beneficiadas direta e indiretamente pelo Projeto, orientando e informando sobre as intervenções urbanas, questões sociais, ambientais e fundiárias;
- Mobilizar a comunidade para a efetiva participação no processo de mudança, visando garantir a sustentabilidade das intervenções sócioambientais e urbano-ambientais;
- Realizar o gerenciamento social das obras, acompanhando, sob a perspectiva social, as intervenções urbanísticas, de modo a propiciar que sua implantação traga menos transtornos às famílias;
- Trabalhar junto às organizações sociais, visando o envolvimento, crescimento e co-responsabilização dessas instituições no alcance dos objetivos do Projeto;
- Atuar como parte da Equipe Ampliada e como referência e suporte desta, para o desenvolvimento das ações sociais na área.

3.2. Equipe Ampliada

A Equipe Ampliada é constituída por representantes das secretarias municipais em nível local e tem por objetivo articular as políticas públicas no território, visando à inclusão social e a promoção da cidadania, atendendo às demandas socioambientais identificadas pela equipe local do Projeto Terra. Participam da Equipe Ampliada os representantes das secretarias municipais com atuação no território da Poligonal sob a coordenação da Gerente do Escritório Local de cada Poligonal.

A periodicidade das reuniões é definida de acordo com atividades específicas que demandem atuação de todos os equipamentos.

3.3. Comissão de Moradores

Espaço de interlocução das comunidades e Poder Público Municipal para planejamento, monitoramento e avaliação das ações e intervenções do Projeto Terra Mais Igual nos territórios. A Comissão de Moradores contribui para o exercício da cidadania e do controle social e dela participam: moradores, lideranças comunitárias, representantes do Poder Público, sob a coordenação do Gerente do Escritório Local de cada Poligonal. A periodicidade das reuniões é definida conforme a realidade de cada Poligonal, mas em geral, as reuniões ocorrem mensalmente.

Na metodologia de trabalho da Comissão de Moradores está prevista a composição de subcomissões, cujas temáticas são definidas conforme o momento do trabalho e do território, dentre as quais destacamos a Subcomissão de Acompanhamento às Obras.

3.4. Subcomissão de Acompanhamento às Obras

Conforme o fluxo de trabalho, poderá ser constituída a Subcomissão de Acompanhamento às Obras, formada a partir da Comissão de Moradores, com a indicação de um grupo menor de representantes das comunidades para acompanhar o processo de planejamento, execução, entrega e avaliação das intervenções físicas, através de reuniões e visitas a campo (Fonte: Núcleo Gestor do Terra Mais Igual. Relatório de Transição – Programa Terra Mais Igual. Vitória, 2012, s/n.).

BAIRROS DA POLIGONAL 2

CRUZAMENTO: Na década de 40-50 somente a parte baixa era ocupada, tendo o governo construído algumas casas de conjunto para trabalhadores na esquina da atual Avenida Paulino Muller e Avenida Vitória. Na década de 60, com o crescimento da migração, os barracos proliferaram-se no morro adjacente a Jucutuquara. Desde então, somente o morro adotou o nome Cruzamento, sendo a parte baixa incorporada a Jucutuquara. Fonte: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/cruzamento.asp>

FORTE SÃO JOÃO: Até o final dos anos 40 e princípios dos anos 50, todos os moradores enfrentavam grandes dificuldades, desde acesso ao bairro até a falta d'água. Sua população está concentrada nos morros do Forte, do Cruzeiro e das Três Marias. No final dos anos 40 e princípios dos 50, todos os moradores enfrentavam as mesmas dificuldades, desde o acesso ruim até a falta d'água. Mesmo abrigando um grande contingente populacional desde 1950, somente na década de 70 os moradores passaram a contar com água encanada (1975) e luz elétrica eficiente (1976).

Fonte: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao1/fortesaojoao.asp>

ROMÃO: Em seu relevo, ele se caracteriza por duas áreas distintas, uma ao nível do mar, dotada de infra-estrutura, correspondendo a um percentual pequeno da totalidade do bairro; e outra, constituída por morro, com aproximadamente 110m, na sua cota mais elevada. A ocupação da área que compreende o bairro do Romão iniciou-se em 1952, com o estabelecimento de algumas famílias de migrantes da zona rural do norte do Espírito Santo. A área era desabitada e de fácil acesso, fator que favoreceu o processo de invasões. A parte plana do entorno do bairro, era constituída por um extenso manguezal, não despertando inicialmente interesse de ocupação. Os primeiros moradores chegaram e demarcaram os lotes nas partes mais elevadas do morro, que ofereciam melhores condições físicas para habitação.

Até o início dos anos 60, a expansão dos assentamentos se dava de forma lenta e dispersa. Os moradores se alojavam em pontos do morro e abriam caminhos para circulação no interior do espaço ocupado, sem conflito com o poder público. Segundo depoimentos, alguns chegaram a receber lotes doados pela Prefeitura de Vitória. Posteriormente, com o aterro do manguezal, ocorreu a conseqüente valorização da área que foi loteada. Os fatores que determinaram a formação do bairro foram a proximidade da área com o centro da cidade, além da facilidade com o transporte, pois na década de 50, o bonde passava na Avenida Vitória, importante via que interliga os bairros da zona norte com a região central. Este fato ainda é uma realidade, pois esta avenida, localizada no entorno do bairro, é servida por diversas linhas de transporte coletivo, que atendem todos os municípios da Grande Vitória.

Em 1963, com a vinda de migrantes do interior do Estado, houve o aumento acelerado e desordenado dos domicílios que se aglomeravam no morro. Tal fato gerou conflitos com o poder público municipal, que tentava através da fiscalização, desmanchar os barracos construídos de caixote, papelão ou lona. Em contrapartida, os moradores tornavam a construir os casebres, como forma de manifestar resistência aos atos praticados pelos poderes públicos. Entretanto a repressão não impediu o processo contínuo de ocupação que se intensificou nos anos 70, quando também passam a se alojar no Romão migrantes baianos e mineiros que chegavam a Vitória em busca de trabalho e sem nenhuma condição de pagar aluguel.

Até o final dos anos 80 o bairro já estava intensamente habitado, e a luta pela posse da terra e melhorias urbanas se constituem em uma ação de união comunitária.

Fonte: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/romao.asp>

ANEXO 3: INDICADORES MUNICIPAIS E DADOS SOCIOECONÔMICOS E URBANÍSTICOS DOS BAIRROS SELECIONADOS/ESPAÇOS DA PESQUISA¹⁰³

I. INDICADORES DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA:

Quadro 1. ÍNDICE DE QUALIDADE URBANA (dados do Censo/IBGE 2000) - O IQU é um Índice de Qualidade Urbana identifica as características dos bairros do município de Vitória, baseando-se nos indicadores das dimensões educacional, ambiental, habitacional e de renda.

Bairro	IQU	Ranking/79 bairros
Cruzamento	0,42	63
Romão	0,39	69
Forte São João	0,44	55
Jardim Camburi	0,73	13

Quadro 2. EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO EM VITÓRIA (ES) - 1991, 2000 e 2010 - IDH Municipal é obtido pela média aritmética simples de três subíndices referentes às dimensões Longevidade (IDHM-Longevidade), Educação (IDHM-Educação) e Renda (IDHM-Renda).

Descrição	1991	2000	2010
IDH Municipal	0.644	0.759	0.845
IDH Renda	0.754	0.820	0.876
IDH Longevidade	0.715	0.762	0.855
IDH Educação	0.495	0.700	0.805
Ranking municípios do Espírito Santo	1º	1º	1º
Ranking entre as Capitais	3º	2º	2º
Ranking municípios do Brasil	6º	7º	4º

Quadro 3. ÍNDICE DE GINI - O índice Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Rendimento Domiciliar per Capita Média - R\$ (7/2010)

Município	1991	2000	2010
Vitória	0,5835	0,6083	0,6124

¹⁰³ Este ANEXO 3 contém informações disponibilizadas pela PMV/SEGES, produzidos a partir dos dados do CENSO IBGE/2010 (GIM/SEGES/PMV). Disponíveis em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral>.

BAIRRO CRUZAMENTO

Crescimento Populacional por Gênero no bairro Cruzamento (2000/2010)

2000			2010			Variação %		
Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2.384	1.178	1.206	2.407	1.198	1.209	0,96	1,70	0,25

População residente por sexo e grupo de idade no bairro Cruzamento - 2010

Grupo de Idade	Total	%	Homens	Mulheres
0 a 14 anos	697	28,96	373	324
15 a 24 anos	430	17,86	232	198
25 a 64 anos	1.127	46,82	535	592
Acima de 65 anos	153	6,36	58	95
Total	2.407	100,00	1.198	1.209

População residente, segundo cor ou raça, no bairro Cruzamento - Participação % - 2010

Cor ou raça	Total	%
Branca	587	24,39
Preta	519	21,56
Amarela	7	0,29
Parda	1.287	53,47
Indígena	7	0,29
Sem declaração	-	-
Total	2.407	100,00

Pessoas de 5 anos ou mais de idade, segundo a cor ou raça e a condição de alfabetização e Participação % - bairro Cruzamento - 2010

Raça ou cor	Alfabetizadas %	Não alfabetizadas %
Branca	93,88	6,12
Preta	89,26	10,74
Amarela	100,00	-
Parda	90,62	9,38
Indígena	85,71	14,29
Total	91,13	8,87

Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, segundo a espécie de unidade doméstica, no bairro Cruzamento - 2010

	Total	Unipessoal	Nuclear	Estendida	Composta
Domicílios	685	97	414	158	16
Moradores em Domicílios	2.406	97	1.478	761	70
Média de Moradores	3,51	1,00	3,57	4,82	4,38

Domicílios particulares permanentes, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, no bairro Cruzamento – 2010

Categorias	Quantitativo	%
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio	658	96,06
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rede geral de esgoto ou pluvial	631	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa séptica	14	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa rudimentar	8	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - vala	3	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rio, lago ou mar	2	
Tinham sanitário	19	2,77
Tinham sanitário - rede geral de esgoto ou pluvial	12	
Tinham sanitário - fossa rudimentar	2	
Tinham sanitário - vala	5	
Não tinham banheiro nem sanitário	8	1,17

Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes, no bairro Cruzamento - 2010

Tipo de domicílio	Rendimento Médio (R\$)
Casa	1.482,38
Casa de vila ou em condomínio	7.492,86
Apartamento	
Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	
Oca ou maloca	
Total	1.605,22

Domicílios particulares permanentes, segundo classes de rendimento nominal mensal domiciliar no bairro Cruzamento – 2010 - * Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00

Classe de rendimento nominal mensal domiciliar	Domicílios	%
Até 1/2 salário mínimo	10	1,46
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	117	17,08
Mais de 1 a 2 salários mínimos	169	24,67
Mais de 2 a 5 salários mínimos	277	40,44
Mais de 5 a 10 salários mínimos	62	9,05
Mais de 10 a 20 salários mínimos	14	2,04
Mais de 20 salários mínimos	10	1,46
Sem rendimento	26	3,80
Total de domicílios	685	100,00

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as classes de rendimento nominal mensal no bairro Cruzamento – 2010. Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00.

	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Até 1/4 de salário mínimo	1	2	-	8	-
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	6	10	-	22	-
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	97	120	1	273	1
Mais de 1 a 2 salários mínimos	116	104	5	228	2
Mais de 2 a 3 salários mínimos	46	17	-	42	1
Mais de 3 a 5 salários mínimos	27	4	-	23	-
Mais de 5 a 10 salários mínimos	21	3	-	20	-
Mais de 10 a 15 salários mínimos	4	-	-	1	-
Mais de 15 a 20 salários mínimos	2	-	-	-	-
Mais de 20 salários mínimos	2				
Sem rendimento	175				
Total da população por cor ou raça	497	438	7	1.011	6
Participação %	25,37	22,36	0,36	51,61	0,31
Total da população do bairro					1.959

BAIRRO FORTE SÃO JOÃO

Crescimento Populacional por Gênero no bairro Forte São João - (2000/2010)

2000			2010			Variação %		
Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2.115	996	1.119	1.553	723	830	-26,57	-27,41	-25,83

População residente por sexo e grupo de idade no bairro Forte São João - 2010

Grupo de Idade	Total	%	Homens	Mulheres
0 a 14 anos	364	23,44	186	178
15 a 24 anos	252	16,23	113	139
25 a 64 anos	801	51,58	375	426
Acima de 65 anos	136	8,76	49	87
Total	1.553	100,00	723	830

População residente, segundo cor ou raça, no bairro Forte São João - Participação % - 2010

Cor ou raça	Total	%
Branca	549	35,35
Preta	314	20,22
Amarela	2	0,13
Parda	684	44,04

Indígena	4	0,26
Sem declaração	-	-
Total	1.553	100,00

Pessoas de 5 anos ou mais de idade, segundo a cor ou raça e a condição de alfabetização e Participação % - bairro Forte São João - 2010

Raça ou cor	Alfabetizadas %	Não alfabetizadas %
Branca	93,82	6,18
Preta	92,44	7,56
Amarela	100,00	-
Parda	93,42	6,58
Indígena	50,00	50,00
Total	93,26	6,74

Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, segundo a espécie de unidade doméstica, no bairro Forte São João - 2010

	Total	Unipessoal	Nuclear	Estendida	Composta
Domicílios	466	55	282	117	12
Moradores em Domicílios	1.552	55	904	550	43
Média de Moradores	3,33	1,00	3,21	4,70	3,58

Domicílios particulares permanentes, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, no bairro Forte São João – 2010

Categorias	Quantitativo	%
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio	465	99,79
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rede geral de esgoto ou pluvial	461	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa séptica	-	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa rudimentar	2	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - vala	-	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rio, lago ou mar	1	
Tinham sanitário		
Tinham sanitário - rede geral de esgoto ou pluvial		
Tinham sanitário - fossa rudimentar		
Tinham sanitário - vala		
Não tinham banheiro nem sanitário	1	0,21

Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes, no bairro Forte São João - 2010

Tipo de domicílio	Rendimento Médio (R\$)
Casa	1.939,24
Casa de vila ou em condomínio	9.000,00
Apartamento	3.593,21

Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	-
Oca ou maloca	-
Total	2.187,00

Domicílios particulares permanentes, segundo classes de rendimento nominal mensal domiciliar no bairro Forte São João – 2010 - * Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00

Classe de rendimento nominal mensal domiciliar	Domicílios	%
Até 1/2 salário mínimo	2	0,43
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	49	10,52
Mais de 1 a 2 salários mínimos	112	24,03
Mais de 2 a 5 salários mínimos	196	42,06
Mais de 5 a 10 salários mínimos	60	12,88
Mais de 10 a 20 salários mínimos	30	6,44
Mais de 20 salários mínimos	9	1,93
Sem rendimento/declaração	8	1,72
Total de domicílios	466	100,00

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as classes de rendimento nominal mensal no bairro Forte São João – 2010. Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00.

	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Até 1/4 de salário mínimo	5	-		4	
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	5	8		12	
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	80	73	1	146	1
Mais de 1 a 2 salários mínimos	122	67		154	1
Mais de 2 a 3 salários mínimos	51	15	1	27	
Mais de 3 a 5 salários mínimos	35	7		22	
Mais de 5 a 10 salários mínimos	29	2		13	
Mais de 10 a 15 salários mínimos	8	-		2	
Mais de 15 a 20 salários mínimos	4	-		2	
Mais de 20 salários mínimos	6	-		-	
Sem rendimento/declaração	135	96		197	2
Total da população por cor ou raça	480	268	2	579	4
Participação %	36,01	20,11	0,15	43,44	0,30
Total da população do bairro					1.333

BAIRRO ROMÃO

Crescimento Populacional por Gênero no bairro Romão - (2000/2010)

2000			2010			Variação %		
Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
3.205	1.569	1.636	3.096	1.511	1.585	-3,40	-3,70	-3,12

População residente por sexo e grupo de idade no bairro Romão - 2010

Grupo de Idade	Total	%	Homens	Mulheres
0 a 14 anos	847	27,36	427	420
15 a 24 anos	553	17,86	288	265
25 a 64 anos	1.506	48,64	714	792
Acima de 65 anos	190	6,14	82	108
Total	3.096	100,00	1.511	1.585

População residente, segundo cor ou raça, no bairro Romão - Participação % - 2010

Cor ou raça	Total	%
Branca	790	25,52
Preta	516	16,67
Amarela	20	0,65
Parda	1.770	57,17
Indígena	-	-
Sem declaração	-	-
Total	3.096	100,00

Pessoas de 5 anos ou mais de idade, segundo a cor ou raça e a condição de alfabetização e Participação % - bairro Romão - 2010

Raça ou cor	Alfabetizadas %	Não alfabetizadas %
Branca	92,18	7,82
Preta	89,59	10,41
Amarela	100,00	-
Parda	90,53	9,47
Indígena	-	-
Total	90,84	9,16

Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, segundo a espécie de unidade doméstica, no bairro Romão - 2010

	Total	Unipessoal	Nuclear	Estendida	Composta
Domicílios	872	86	554	199	33
Moradores em Domicílios	3.087	86	1.889	952	160
Média de Moradores	3,54	1,00	3,41	4,78	4,85

Domicílios particulares permanentes, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, no bairro Romão - 2010

Categorias	Quantitativo	%
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio	849	97,36

Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rede geral de esgoto ou pluvial	839	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa séptica	1	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa rudimentar	3	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - vala	-	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rio, lago ou mar	6	
Tinham sanitário	15	1,72
Tinham sanitário - rede geral de esgoto ou pluvial	10	
Tinham sanitário - fossa rudimentar		
Tinham sanitário – vala, rio ou outro	5	
Não tinham banheiro nem sanitário	8	0,92

Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes, no bairro Romão - 2010

Tipo de domicílio	Rendimento Médio (R\$)
Casa	1.665,47
Casa de vila ou em condomínio	-
Apartamento	4.439,25
Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	765,00
Oca ou maloca	
Total	1.714,30

Domicílios particulares permanentes, segundo classes de rendimento nominal mensal domiciliar no bairro Romão – 2010 - * Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00

Classe de rendimento nominal mensal domiciliar	Domicílios	%
Até 1/2 salário mínimo	15	1,72
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	125	14,33
Mais de 1 a 2 salários mínimos	220	25,23
Mais de 2 a 5 salários mínimos	361	41,40
Mais de 5 a 10 salários mínimos	91	10,44
Mais de 10 a 20 salários mínimos	34	3,90
Mais de 20 salários mínimos	7	0,80
Sem rendimento/declaração	19	2,18
Total de domicílios		100,00

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as classes de rendimento nominal mensal no bairro Romão – 2010. Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00.

	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Até 1/4 de salário mínimo	1	5	-	28	-
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	13	10	-	37	-
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	140	143	3	363	-
Mais de 1 a 2 salários mínimos	136	123	3	327	-
Mais de 2 a 3 salários mínimos	63	23	1	77	-

Mais de 3 a 5 salários mínimos	49	15	1	37	-
Mais de 5 a 10 salários mínimos	16	7	-	22	-
Mais de 10 a 15 salários mínimos	5	-	-	2	-
Mais de 15 a 20 salários mínimos	4	-	-	1	-
Mais de 20 salários mínimos	3	-	-	-	-
Sem rendimento/declaração	211	136	9	554	-
Total da população por cor ou raça	641	462	17	1.448	-
Participação %	24,96	17,99	0,66	56,39	-
Total da população do bairro					2.568

BAIRRO JARDIM CAMBURI

Crescimento Populacional por Gênero no bairro Jardim Camburi - (2000/2010)

2000			2010			Variação %		
Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
23.882	11.065	12.817	39.157	18.230	20.927	63,96	64,75	63,28

População residente por sexo e grupo de idade no bairro Jardim Camburi - Vitória (ES) -

Grupo de Idade	Total	%	Homens	Mulheres
0 a 14 anos	6.243	15,94	3.189	3.054
15 a 24 anos	6.004	15,33	2.809	3.195
25 a 64 anos	24.564	62,73	11.311	13.253
Acima de 65 anos	2.346	5,99	921	1.425
Total	39.157	100,00	18.230	20.927

População residente, segundo cor ou raça, no bairro Jardim Camburi - Participação % - 2010

Cor ou raça	Total	%
Branca	24.017	61,34
Preta	1.920	4,90
Amarela	231	0,59
Parda	12.912	32,97
Indígena	77	0,20
Sem declaração	-	-
Total	39.157	100,00

Pessoas de 5 anos ou mais de idade, segundo a cor ou raça e a condição de alfabetização e Participação % - bairro Jardim Camburi - 2010

Raça ou cor	Alfabetizadas %	Não alfabetizadas %
Branca	98,68	1,32
Preta	97,66	2,34
Amarela	99,56	0,44
Parda	98,32	1,68

Indígena	96,05	3,95
Total	98,51	1,49

Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, segundo a espécie de unidade doméstica, no bairro Jardim Camburi - 2010

	Total	Unipessoal	Nuclear	Estendida	Composta
Domicílios	14.451	2.456	9.745	1.643	607
Moradores em Domicílios	39.077	2.456	28.620	6.063	1.938
Média de Moradores	2,70	1,00	2,94	3,69	3,19

Domicílios particulares permanentes, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, no bairro Jardim Camburi – 2010

Categorias	Quantitativo	%
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio	14.431	99,86
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rede geral de esgoto ou pluvial	14.322	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa séptica	55	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - fossa rudimentar	43	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - vala	6	
Tinham banheiro - de uso exclusivo do domicílio - rio, lago ou mar	5	
Tinham sanitário	18	0,12
Tinham sanitário - rede geral de esgoto ou pluvial	15	
Tinham sanitário - fossa rudimentar		
Tinham sanitário – vala, rio ou outro	3	
Não tinham banheiro nem sanitário	2	0,01

Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes, no bairro Jardim Camburi - 2010

Tipo de domicílio	Rendimento Médio (R\$)
Casa	6.145,02
Casa de vila ou em condomínio	7.561,37
Apartamento	5.365,79
Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	1.377,67
Oca ou maloca	-
Total	5.468,89

Domicílios particulares permanentes, segundo classes de rendimento nominal mensal domiciliar no bairro Jardim Camburi – 2010 - * Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00

Classe de rendimento nominal mensal domiciliar	Domicílios	%
Até 1/2 salário mínimo	16	0,11
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	187	1,29

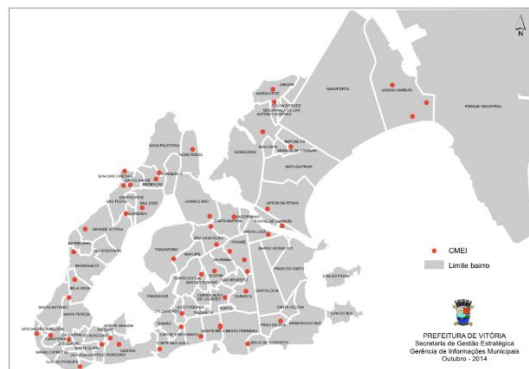
Mais de 1 a 2 salários mínimos	650	4,50
Mais de 2 a 5 salários mínimos	2.720	18,82
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4.842	33,51
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4.270	29,55
Mais de 20 salários mínimos	1.495	10,35
Sem rendimento/declaração	271	1,88
Total de domicílios	14.451	100,00

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as classes de rendimento nominal mensal no bairro Jardim Camburi – 2010. Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00.

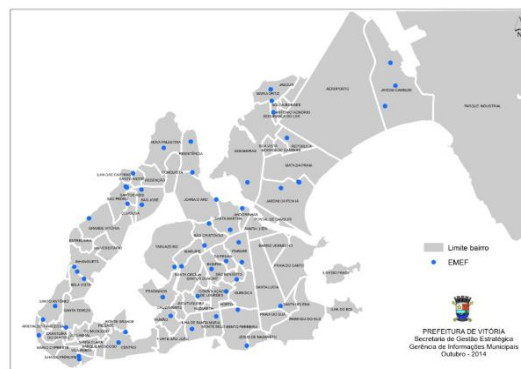
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Até 1/4 de salário mínimo	16	3	-	27	1
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	72	7	2	50	1
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	1.058	156	11	776	6
Mais de 1 a 2 salários mínimos	2.213	291	31	1.516	14
Mais de 2 a 3 salários mínimos	1.904	167	27	1.186	9
Mais de 3 a 5 salários mínimos	3.384	288	26	1.741	7
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4.733	343	44	2.156	14
Mais de 10 a 15 salários mínimos	1.277	93	14	514	1
Mais de 15 a 20 salários mínimos	673	46	7	291	-
Mais de 20 salários mínimos	438	20	2	168	3
Sem rendimento/declaração	5.496	401	58	3.246	18
Total da população por cor ou raça	21.264	1.815	222	11.671	74
Participação %	60,67	5,18	0,63	33,30	0,21
Total da população do bairro					

2. ESPACIALIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS NA CIDADE DE VITÓRIA:

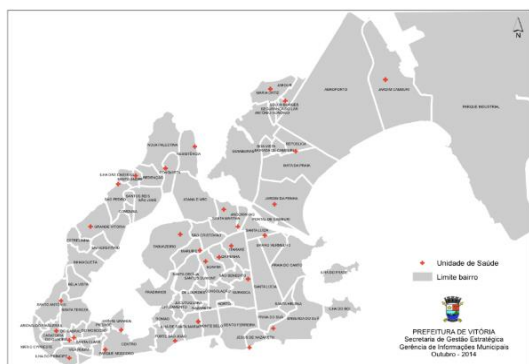
CMEI - Centro de Ensino Infantil



EMEF - Escola de Ensino Fundamental



US - Unidade de Saúde



SOE - Serviço de Orientação ao Exercício



CRAS - Centro de Referência da Assistência Social



CAJUN - Projeto Caminhando Juntos

